

**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur  
**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte  
**Band:** 60 (1980)  
**Heft:** 1

**Rubrik:** Kommentare

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 22.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## IMMER NOCH «SONDERFALL»

Das dominierende innenpolitische Ereignis des abgelaufenen Jahres, ungeachtet die in ihrer Mehrheit auf den skeptischen Ton des «Anortretens» abgestimmten Wahlkommentare, waren die National- und Ständeratswahlen vom 21. Oktober. Diese Wahlen dürften trotz der allgemein hervorgehobenen und vielbedauerten Wahlabstinz und entgegen dem weitverbreiteten Eindruck, dass sich im Staate Schweiz nichts geändert habe, weite Kreise der Aktivbürgerschaft doch zum vermehrten Nachdenken über die Zukunft unserer bürgernahen Demokratie in einer veränderten politischen Landschaft angeregt haben.

So bescheiden diese Ansätze zu einer Standortforschung sein mögen – sie sollten nicht einfach links liegen gelassen werden, wenn nun die politische Routine den Alltag wieder bestimmt. Es könnte sich dabei eine kurz vor dem Wahltag auf dem Büchermarkt angekündete Neuerscheinung als wertvolles Hilfsmittel erweisen. Wenn das Buch, von dem im nachstehenden Beitrag die Rede ist, nicht im Hinblick auf die Wahlen geschrieben worden ist und schon wegen des späten Zeitpunktes, auf den es veröffentlicht wurde, keinen Einfluss auf deren Ausgang ausüben konnte, möchte man ihm um so mehr Beachtung für die notwendige längerfristige Auseinandersetzung mit der

Landespolitik und ihren Institutionen wünschen. Ja, gerade in seiner unseres Erachtens geglückten Symbiose von wissenschaftlicher Problemstellung und Hinweisen eines politischen Praktikers auf konkret anstehende Anliegen erhält es seine besondere Bedeutung.

Der Titel des Buches: «Sonderfall oder Endstation – Die Schweiz im sozialistischen Zeitalter» mag auf den ersten Blick akademisch anmuten. Sein Verfasser, der frühere Chefredaktor der «Basler Nachrichten» und Professor für Publizistik an der Universität Bern, Dr. h. c. Peter Dürrenmatt, hat indessen mit der Abhandlung seiner Reihe historisch-politischer Publikationen auf den Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Nationalrat, dem er während zwanzig Jahren als Vertreter der Basler Liberalen angehörte, einen Erfahrungsschatz beigelegt, der die Lektüre anregend macht.

### *Europas Freiheit ...*

In einem ersten Teil seiner Darlegungen macht der Autor den Versuch, den europäischen Freiheitsbegriff des Liberalismus von 1848 und dessen seitherige Entwicklung am Beispiel der verschiedenen europäischen Staaten bewusst zu machen. Im Mittelpunkt stehen die schicksal-

haften Kontrahenten der modernen europäischen Geschichte: Frankreich und Deutschland. Dabei wird das Ringen des in verschiedener Hinsicht so konservativen Franzosen, der eifersüchtig über seine persönliche Sphäre wacht, zugleich aber als «Linker» das Erbe der Revolution wahrt und um den Standort eines «freien» Sozialismus gegenüber dem im Osten herrschenden Sozialismus kämpft, als das eigentliche Zukunftsproblem Europas bezeichnet.

Es tritt dahinter das im Zeichen der unbewältigten Vergangenheit und einer noch jungen Demokratieerfahrung auf der deutschen Szene sich abspielende Geschehen eher zurück: Dürrenmatt spricht ihm immerhin eine besondere Bedeutung für den mit deutscher Gründlichkeit ausgetragenen Kampf zwischen Ordnung und Anarchie zu. – Auf die gleiche Stufe der beiden führenden Kontinentalmächte, die mit ihrem heutigen Zusammengehen nach überwundener «Erbfeindschaft» für Europa Schrittmacherdienste leisten, wird Grossbritannien als Land mit den «grossen Freiheitsreserven» gestellt, die schon in der Vergangenheit – in der Schlacht um England – für Europa schicksalhaft waren und in Zukunft wieder von entscheidender Bedeutung sein könnten, ist doch der Freiheitsbegriff des Engländers durch die «eigenartige Mischung von hohen individualistischen Ansprüchen und kollektivistisch ausgerichteter Verantwortung» geprägt.

Es würde den Rahmen eines Buchhinweises sprengen, die Übersicht über die diversen europäischen «Sonderfälle» weiter im einzelnen nachzuzeichnen. Hervorgehoben sei nur

noch die Beobachtung, dass selbst bei den europäischen Satelliten zwischen Ostsee und Schwarzem Meer eine Sehnsucht nach Freiheit heute unverkennbar ist. Als Fazit des ersten Teils von Dürrenmatts Überlegungen wird festgehalten: Wenn die Zukunft der Freiheit Europas in den drei Ländern des europäischen Kerns – in Frankreich, Grossbritannien und der Bundesrepublik Deutschland – lebenskräftig bleibt, wird sie auch im übrigen Europa gesichert sein!

### *... und die schweizerische «Gegenläufigkeit»*

In einem zweiten Teil wird das «Bild der Schweiz» nachgezeichnet und den Entwicklungen im übrigen Europa gegenübergestellt. Dürrenmatt bemüht zunächst gewichtige ausländische Zeugen, die sich in ernst zu nehmender Weise mit den schweizerischen Verhältnissen abgegeben haben. Für die aus verschiedenen Jahrzehnten der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts stammenden Urteile seien hier nur die Feststellungen des Schotten James Bryce in seinem 1905 abgeschlossenen Werk über die modernen Demokratien erwähnt; sie decken sich im wesentlichen mit den andern Beobachtungen.

Bryce bezeichnet als eine Besonderheit des politischen Lebens in der Schweiz die «Neigung zur gütlichen Beilegung von Differenzen». Er betont, dass das Volk nicht leicht zu beeinflussen sei, auch weder ein impulsives Temperament habe, noch dem Reiz packender Beredsamkeit oder persönlicher Faszination sich

zugänglich erweise. Die Schweizer seien nicht spekulativ veranlagt, das heisst nicht dem ideologischen Denken verhaftet. Auch die soziale und bürgerliche Gleichheit, zu der sich ein gutes Einvernehmen zwischen den reicheren und ärmeren Klassen geselle, werden hervorgehoben. Mit andern Worten: es wird ein Porträt wiedergegeben, das man heute als Abbild eines politischen Realisten kennzeichnen würde.

Diese ausländischen Zeugnisse werden nun mit den tiefschürfenden Erkenntnissen eines schweizerischen Denkers ergänzt, den man wohl unter die bemerkenswertesten Zeitgenossen einreihen darf: Der leider zu früh verstorbene Zürcher Hochschullehrer Karl Schmid hat in seinem gross-angelegten Versuch «Über die schweizerische Nationalität», in den gesammelten Aufsätzen und Reden 1957 veröffentlicht, den Begriff der «Gegenläufigkeit» geprägt. Er hat diese Eigenheit, die für schweizerische Lebensart und Existenz bestimmend ist, prägnant wie folgt umschrieben: «Diese ganze unbewusste Bereitschaft, dem Widerläufigen ein Ort zu sein, bestimmt die schweizerische Nationalität in ihrer Tiefe.»

Schmid's fundamentale Diagnose stellt die von den heutigen Fortschrittler\*innen gehätschelte Missdeutung der Schaffung des liberalen Bundesstaates als revolutionäre Tat richtig und erklärt die Vorgänge, die sich damals bei uns abgespielt haben, als Ausdruck der unbewussten Bereitschaft, im zunehmend imperialistisch sich gebärdenden Europa gelassen und sicher sich selber treu zu bleiben. Dürrenmatt legt darauf alles Gewicht und konfrontiert diese Feststellung

mit dem gestörten Selbstverständnis des Schweizers, der sich des «Sonderfalls Schweiz» schämt.

Leider scheint solche Degeneration überlieferten Empfindens auch auf den schweizerischen Freiheitsbegriff sich schon auszuwirken. Dieser Umdeutung des grundlegenden Staatsgrundsatzes wird in Dürrenmatts um die Freiheit kreisenden Überlegungen breiter Raum eingeräumt. Seinen Befürchtungen, die sich auf eine konkrete Auseinandersetzung mit dem Expertenentwurf für eine neue Bundesverfassung stützen, sei denn auch im Rahmen des vorliegenden Beitrags ein besonderer Abschnitt gewidmet. Die Auseinandersetzung erscheint für alles Weitere bestimmend.

### *Die Trinität des schweizerischen Freiheitsbegriffs*

Wie alle Elemente, die zum schweizerischen Staatsgebäude zusammengetragen wurden, sind auch die Bausteine, die den schweizerischen Freiheitsbegriff kennzeichnen, im Steinbruch der praktischen Politik geholt worden. Die konservativen, auf die Freiheit der Kantone vertrauenden Föderalisten und die liberalen Anhänger des «unbedingten Fortschritts», die im zentralen Bundesstaat die Kraft für den eigenständigen Fortbestand des Landes suchten, haben den Ursprung der inneren Freiheit unterschiedlich gesehen. Es ist indessen aus den Auseinandersetzungen der ehrlich um eine Einigung bemühten Partner allmählich eine Lösung herausgewachsen, die beiden Auffassungen Rechnung trägt. Sie wird

von Dürrenmatt als «Trinität des schweizerischen Freiheitsbegriffs» umschrieben.

Die beiden ersten Artikel der diesbezüglich noch immer geltenden Verfassung von 1848 geben Aufschluss, was darunter zu verstehen ist: Artikel 1 spricht von den 22 souveränen Kantonen. In Artikel 2, der den Bundeszweck umschreibt, werden als solcher die Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt festgehalten. Mit dem ersten Artikel wird, wie Dürrenmatt erläutert, das föderalistische Element als ein Ausdruck der schweizerischen Freiheit anerkannt, werden die Gliedstaaten doch ausdrücklich als «souverän» bezeichnet. In Artikel 2 kommt die Freiheit zweimal vor: in der mit dem Begriff der Unabhängigkeit des Landes umschriebenen Freiheit nach aussen und hernach als Freiheit des Einzelnen, dessen Rechte den Schutz des Bundes geniessen sollen, was allerdings, wie beigelegt wird, Ruhe und Ordnung im Innern voraussetzt. Erst wenn so Freiheit und Rechte der Eidgenossen geschützt waren, konnte man daran gehen, auch die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt in Angriff zu nehmen. Dürrenmatt legt auf diese Einordnung alles Gewicht.

Eine bedeutungslose Konstruktion? – Es erscheint immerhin beachtenswert, welche praktischen Schlüsse vom gleichen Autor, der mit seiner Motion auf Totalrevision der Bundesverfassung 1965 zusammen mit dem Freisinnigen Obrecht den Anstoss zu einem Überdenken des

Staatsgrundgesetzes gegeben hat, in bezug auf die von den Experten ausgearbeiteten Reformvorschläge gezogen werden: Zwar wird festgestellt, dass das «Freiheitsangebot» des Entwurfs jenes der geltenden Verfassung übertrifft. Von Freiheit ist schon in der Präambel und dann wieder in den beiden ersten Artikeln die Rede. Sie offeriert darüber hinaus einen eigenen Abschnitt, in dem die sogenannten «Grundrechte» des Menschen aufgezählt werden. Es wird viel «dekламиert», doch bezeichnender sei wohl, so Dürrenmatt, was nicht mehr als bewahrenswert gehalten wird: Es ist Schluss jetzt mit den «Völkerschaften der 22 souveränen Kantone». Die Eidgenossenschaft besteht aus Kantonen. Fertig! Das Wort «Bund» wird durch das Wort «Staat» ersetzt, welcher Begriff nach eidgenössischer Tradition den Kantonen vorbehalten war. Hat der Föderalismus ausgedient, sollen die Kantone zu blossen Verwaltungskörpern werden? – Der kritisch gewordene Vater der Totalrevision zeigt sich ebenfalls beunruhigt über die neue Rangordnung der Staatsziele, die zwar eine Inflation erleben, indessen in nicht unwichtig erscheinenden Nuancen abgeschwächt werden. So ist aus der Handhabung von Ruhe und Ordnung die für heutige Ohren offenbar besser klingende Formel eines «friedlichen Zusammenlebens» geworden. Die Wahrung der Unabhängigkeit des Landes ist an die letzte Stelle der Bundeszwecke versetzt. Ist aus solchen Zeichen der Schluss zu ziehen, dass eine Verlagerung auf die individuellen Freiheiten angestrebt wird? Dürrenmatt tut es und konfrontiert den Überfluss an solcher Freiheit mit der ausgespro-



chenen «Mangellage», entsprechende Verantwortung zu übernehmen.

### *Der Eintritt ins sozialistische Zeitalter*

Mit der letzten Anmerkung werden die Befürchtungen nachgedoppelt, die schon im Zusammenhang mit der Anspielung auf das schwindende Selbstvertrauen des Schweizers angedeutet worden sind. Tatsächlich haben sich auch in unserem Staat Wandlungen vollzogen, wie sie mit dem Eintritt ins sozialistische Zeitalter offenbar unvermeidbar waren. Die schweizerische Gegenläufigkeit hat sichtlich an Kraft verloren. Mit dem dritten Teil seiner Ausführungen, die unter dem Titel «Des Schweizers Freiheit im sozialistischen Zeitalter» stehen, stösst Dürrenmatt zum konkreteren Part seiner Abhandlung vor.

Zuerst eine Vorbemerkung: Was ist unter dem «Sozialistischen Zeitalter» zu verstehen? Als Stichjahr für den Eintritt dieser neuen Epoche, die das liberale Zeitalter abgelöst hat, wird das Jahr 1918 angegeben. Sozialismus gab es damals zwar schon längst, aber erst mit dem Sieg des Sowjetkommunismus in Russland trat der Sozialismus als revolutionäre politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Grösse aus der Defensive. Er wurde zur politischen Wirklichkeit. Bei allen Besonderheiten, die die Erscheinung in ihrer schweizerischen Ausprägung kennzeichnen, haben auch wir uns mit ihr ernstlich auseinanderzusetzen.

Wer sich um die nüchternen Tatsachen bemüht, kann die beruhigende Feststellung machen, dass der doktri-

näre Sozialismus in der schweizerischen Realität seine Schranken gefunden hat. Seine politisch allein wirklich zählende Repräsentantin in unserem Land, die Sozialdemokratie, ist eine demokratische Bewegung, die sich ebenfalls zu liberalen Grundsätzen bekennt. Sie hat seinerzeit einen klaren Trennungsstrich zum Kommunismus gezogen. So sind (oder waren bis vor kurzem) die «Scharfmacher» nicht in der schweizerischen Sozialdemokratie, sondern vorab in den Kreisen «heimatloser Intellektueller» zu finden, die sich in Aussenseitergruppen links von der Arbeiterbewegung angesiedelt haben und deren Aufkommen wenig mehr mit der existentiellen Not zu tun hat, die auch die ursprüngliche Antriebskraft für den schweizerischen Sozialismus gewesen ist. Die von Dürrenmatt als «intellektueller Sozialismus» gekennzeichnete Richtung ist weitgehend das Resultat eines theoretischen Denkens, das allerdings Ansatzpunkte für die Kritik in elementaren Ängsten unserer Generation findet, wie sie aus unbewältigten Gegenwartsproblemen herauswachsen und beispielsweise in der Anti-Atombewegung weit über die Linkskreise hinaus sich manifestieren.

Wie sehr sich davon die «typisch schweizerische» Arbeiterbewegung unterscheidet, sei durch ein von Dürrenmatt ausgegrabenes Zitat aus den Anfängen der Bewegung verdeutlicht. Es stammt aus einer Verlautbarung des in den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts – als Sektion des bezeichnenderweise «Grütli-Bewegung» benannten Zusammenschlusses der Arbeiterschaft – gegründeten Arbeitervereins Glarus.

Jener Zusammenschluss von Fabrikarbeitern wurde mit der Zielsetzung begründet, zu wahrhaft freien Bürgern werden zu wollen: «Die Zerrfahrenheit unseres Standes, der Neid gegen die hohen Stände und das Misstrauen der Ärmsten gegeneinander sollen verschwinden. Wir wollen selbst Wächter und Vertreter unserer Interessen sein, uns selbst fortbilden, selbst lernen, selbst urteilen, selbst in und um uns schauen. Durch einen ruhigen, besonnenen Druck einer bis jetzt übersehenen Klasse von Bürgern von unten herauf wird sich in unserer Demokratie ein gesundes Entgegenkommen von oben zum allgemeinen Besten Bahn brechen.»

Gewiss, es sind später härtere Töne angeschlagen worden. Die ideologisch inspirierten Strömungen jener Zeit stammten aber fast ausschliesslich von eingewanderten deutschen Arbeitern und fanden bei der einheimischen Arbeiterschaft kaum ein Echo. Erst die wirtschaftlichen Nöte einer im Ersten Weltkrieg vernachlässigten Volksgruppe und die umfassende Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre vermochten die Bereitschaft zu einem radikalen Kurs hervorzubringen. Aber er blieb Episode. Die äussere Bedrohung im Vorfeld des Zweiten Weltkriegs und in der Kriegszeit haben bald zum berühmten Schulterchluss aller Volkskreise geführt. Die Unternehmerschaft hat mit ihrem Verständnis ihr Teil dazu beigetragen, dass es zu einer verständnisvollen Zusammenarbeit und zur Überwindung der Klassenschränken gekommen ist.

Damals ist die Schweiz zum «Sozialstaat» geworden. Der Schweizer hat sich zugleich auf eine Sozialpartnerschaft zwischen Unternehmer und

Arbeiter besonnen, die im Friedensabkommen der schweizerischen Metallindustrie von 1937 ihren zukunftsweisenden Niederschlag gefunden hat. Seit 1943 tragen die Sozialdemokraten – mit einem kurzen Unterbruch zwischen 1954 und 1959 – auch die Mitverantwortung in der Landesregierung.

### *Epilog*

Ausgerechnet in einer Phase wirtschaftlichen und sozialen Wohlergehens wird diese Zusammenarbeit heute wieder in Frage gestellt. Die Söhne einer ihrer höheren Verantwortung bewussten Generation machen in höherer Parteitaktik. Dürrenmatt räumt ein, dass es die neue Generation in mancher Hinsicht schwerer hat als jene, die mit der einfachen Alternative «Verteidigung oder Kapitulation» gross geworden ist. Für die geistige Situation hält er gerade die Herkunft der Vorkämpfer eines intellektuellen Sozialismus aus dem bürgerlichen bis grossbürgerlichen Lager für bezeichnend: Die Utopie des Sozialismus muss ihnen als Glaubensersatz dienen.

Das Verhängnis der Sozialdemokraten ist es, dass die Utopisten von Führungskreisen dieser Regierungspartei als «Linksüberholer» überschätzt werden, ja dass ihnen aus der Verunsicherung heraus zunehmend der Zugang zu Kaderpositionen geöffnet worden ist. Hieraus hat sich die härtere Frontenbildung ergeben. Ob diese vielzitierte «Krise der Konkordanzdemokratie» auch nach bestandenen Wahlkampf anhält oder einer besseren Einsicht in die Be-

sonderheiten unserer auf die wechselseitige Abhängigkeit aller Volkskreise aufgebauten demokratischen Einrichtungen wieder Platz macht, wird die nächste Zukunft weisen.

Für die nicht-sozialistischen Parteien bleiben die jüngsten Erfahrungen aber eine Herausforderung: Sollten sich die Sozialdemokraten noch weiter ins «Abseits» absetzen, so dass keine Verständigung zwischen den Regierungspartnern hergestellt werden kann, wird entscheidend sein, dass wenigstens auf bürgerlicher Seite echter Konsens über die zu verfolgende Politik hergestellt wird. Konkret wäre wieder vermehrt vor jedem Entscheid die Frage zu stellen, ob für die Lösung eines neu sich stellenden Problems ein neuer Staatseingriff nötig ist oder die «Gesellschaft» dafür als zuständig erklärt werden kann.

Jedenfalls scheint die liberale Grundhaltung, die der persönlichen Verantwortung möglichst weiten Raum geben will, durch den Wahlausgang nicht desavouiert worden zu sein. Soviel darf wohl bei aller «Stabilität», die im grossen ganzen den

politischen Kräfteverhältnissen bescheinigt wurde, aus einigen hervorstechenden Wahlergebnissen geschlossen werden: Gerade der Freisinn, der mit der freiheitlichen Parole führend in den Kampf gezogen und deswegen von ängstlichen Gemütern einer gefährlichen Politik beschuldigt worden ist, die zu wenig auf die mangelnde Popularität eines offenen Bekenntnisses zur Wirtschaftsfreiheit Rücksicht genommen habe, beweist, dass der Pessimismus unberechtigt war.

Damit wären letztlich auch die von Dürrenmatt vor den Wahlen schon herausgearbeiteten Thesen bestätigt: Die Schweiz ist, obwohl auch sie sich in harten Abstimmungskämpfen zum Sozialstaat durchgemausert hat, ein bürgerlicher Staat geblieben. Sie hat sich bis jetzt als «Holzboden» für den Sozialismus erwiesen. Dem intellektuellen Sozialismus unserer Tage – damit wird die Antwort auf die selbstgestellte Frage gegeben – wird auch in Zukunft kein besseres Schicksal beschieden sein!

*Arnold Fisch*

## DAS SCHWEIZERISCHE KONZEPT

Die Sicherheitspolitik ist ein relativ neuer Bestandteil der schweizerischen Politik, denn es sind erst 10 Jahre her, dass mit dem Bericht der Studienkommission für strategische Fragen die ersten Grundlagen der Sicherheitspolitik in einer Konzeption festgelegt worden sind. Mit dem vorliegenden Beitrag möchten wir im Sinne eines Rückblickes die bisherige konzeptio-

nelle Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik, die durch die Veröffentlichung zweier Berichte gekennzeichnet ist, darstellen:

1. der Bericht der Studienkommission für strategische Fragen vom 14. November 1969,
2. der Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 27. Juni



1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung).

Bedingt durch die Verschärfung der sicherheitspolitischen Lage wie die Ausdehnung der Erdöl-Krise und die Zunahme des internationalen Terrorismus wird voraussichtlich in den achtziger Jahren der Bericht des Bundesrates überarbeitet werden müssen. Deshalb werden wir uns hier auch mit der weiteren konzeptionellen Entwicklung der Sicherheitspolitik kurz auseinandersetzen.

Am 12. Mai 1967 erliess das Eidgenössische Militärdepartement auf Antrag des damaligen Generalstabschefs Paul Gygli eine Verfügung, deren wichtigste Artikel wie folgt lauteten:

*Art. 1:* Dem Generalstabschef wird für die Ausarbeitung eines für den Bundesrat bestimmten Entwurfs zu einer strategischen Konzeption der Schweiz eine Studienkommission für strategische Fragen beigegeben.

*Art. 2:* Die Kommission setzt sich aus einem Präsidenten und höchstens 24 Mitgliedern zusammen, die auf Antrag des Generalstabschefs durch das Eidgenössische Militärdepartement ernannt werden.

*Art. 3:* Die Kommission kann, nach Rücksprache mit dem Generalstabschef, zu ihren Sitzungen nach Bedarf Vertreter der Bundesverwaltung und weitere Fachleute beiziehen.

*Art. 8:* Eine Amtsdauer für die Kommissionsmitglieder wird nicht festgelegt. Die Tätigkeit der Kommission endet mit der Erfüllung des Auftrages gemäss Artikel 1.

Mit der Leitung der Studienkommission wurde Prof. Dr. phil. Karl

Schmid von der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich beauftragt. Als Mitglieder der Kommission wurden verschiedene Persönlichkeiten bezeichnet, die entweder aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit, sei es als Hochschulprofessor oder als Publizist oder aufgrund ihres Grades in der Milizarmee, mit dem Wesen, dem Inhalt und dem Denken der modernen Strategie vertraut waren.

Das Sekretariat der Studienkommission wurde durch die Operationssektion des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste besorgt.

Der Bericht wurde am 14. November 1969 durch die Studienkommission verabschiedet und an den Generalstabschef eingereicht.

In der Nr. 11 der Schriften des Schweizerischen Aufklärungs-Dienstes wurde diese für das strategische Denken in der Schweiz so wichtige Studie 1971 mit der folgenden Gliederung publiziert:

## I. Allgemeiner Teil: Staat und Strategie

1. Wesen und Ziele der schweizerischen Politik im strategischen Bereich
2. Die Bedrohungen
3. Die strategischen Mittel der Schweiz

## II. Teil: Die besondere Problematik der einzelnen Sektoren der Gesamtverteidigung

4. Strategische Totalität, Führung und Vorsorge
5. Probleme der politisch-strategischen Führung
6. Probleme des Ausbaus der militärischen Landesverteidigung
7. Der Zivilschutz

- 8. Die materielle Versorgung von Volk und Armee
- 9. Der finanzielle Aspekt der Verteidigungsstrategie

### III. Teil: Allgemeine Voraussetzungen strategischer Bereitschaft

- 10.1. Wissenschaftliche Systematik der Studien
- 10.2. Systematische strategische Schulung
- 10.3. Die Verantwortung für die Führung

Grundlage des ersten Kapitels «Staat und Strategie» bildet der Begriff *Strategie*, der in diesem Bericht wie folgt definiert wird:

«Unter Strategie verstehen wir . . . , den umfassend konzipierten Einsatz aller Kräfte der Nation zur Verwirklichung der politischen Ziele des Staates gegenüber einer zum Machtgebrauch bereiten Umwelt.»

Des weiteren wird in diesem Kapitel festgestellt, dass die Politik der Strategie übergeordnet ist und dass sie daher die Letztinstanz im Entscheidungsprozess ist, wobei sich die Politik allerdings den strategischen Überlegungen nicht entziehen könne. Mit diesem Postulat wird die Grundlage für die weitere Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik gelegt und das Primat der Politik gegenüber der Verteidigung betont.

Ausgehend vom Begriff der Strategie und des Bezuges auf die Politik werden zum ersten Mal in einem strategischen Bericht die beiden sicherheitspolitischen Ziele «Erhaltung des Friedens» und «Erhaltung der Selbstbestimmung» nicht gegeneinander ausgespielt, sondern gleichgeordnet zum neuen Ziel «Frieden in Unab-

hängigkeit» integriert. Die Überlegungen, die dazu führten, sind einfach: Es könnte eine Situation entstehen, so zum Beispiel in einem AC-Krieg, in der die Regierung gezwungen sein würde, die Unabhängigkeit dem Überleben der Nation hintanzustellen, um so die Voraussetzung für die Wiedererrichtung der freien, staatlichen Gemeinschaft zu schaffen und zu sichern.

Auf der Grundlage dieser Zielsetzung wird als primäre Aufgabe der schweizerischen Strategie die «Dissuasion» abgeleitet. Unter dem für schweizerische Verhältnisse neuen Begriff der *Dissuasion* versteht die Studienkommission:

«... ein strategisches Verhalten, das darauf abzielt, mit allen uns zur Verfügung stehenden Mitteln einen potentiellen Gegner vom Angriff gegen unser Land, sein Territorium, seine Bevölkerung, seine Unabhängigkeit abzuhalten – auch wenn im Arsenal dieser Mittel die strategische Abschreckung im engeren Sinne, also etwa die glaubwürdige Vergeltungsdrohung mit weitreichenden Nuklearwaffen fehlt. Die Mittel solcher ‚Dissuasions‘-Strategie können politischer, wirtschaftlicher, finanzieller, militärischer Art sein; sie schliessen auch die Zivilregierung ein.»

Versagt die Dissuasion, so muss gemäss der Studienkommission der effektive Widerstand durchgeführt werden. Dabei darf der Schutz der Zivilbevölkerung nicht ausser acht gelassen werden. Bricht der operative Zusammenhalt der Armee auseinander, so muss der Widerstand in einem Réduit oder mehreren Réduits fortgesetzt und bei Besetzung des Landes der Untergrundkampf in der Form des Klein-

krieges ausgeführt werden. Gemäss der Kommission Schmid kann aber der Widerstand kein Ersatz für militärische Verteidigung sein, da ihm keine Dissuasionswirkung innewohnt und er lediglich ein Notbehelf sei.

Was den Bereich der Bedrohung betrifft, so übernahm die Studienkommission das seinerzeit sehr populäre Bedrohungskonzept des französischen Generals Beaufre:

- «*paix belliqueuse*» (kriegsähnlicher Friede), der der damaligen Situation im Ost-West-Verhältnis entsprach;
- «*der subversiv-revolutionäre Krieg*», der seinerzeit vor allem für Lateinamerika charakteristisch war und auch für gewisse Teile Asiens und Afrikas zutraf, aber auch die 68er-Contestation in Europa wurde dazu gerechnet;
- «*der konventionelle Krieg*», verbunden mit der Gefahr der nuklearen Eskalation;
- «*der unbeschränkte Nuklearkrieg*»;
- «*die Erpressung*», mit dem Schwerpunkt auf der nuklearen Erpressung.

Die sicherheitspolitische Bedrohungsanalyse wird im Bericht mit den strategischen Mitteln der Schweiz konfrontiert, wobei als strategische Mittel bezeichnet werden:

1. der *innenpolitische Zustand eines Staates* und die *nationale Festigkeit*;
2. die *Aussenpolitik* mit der *Neutralitätspolitik* und den Möglichkeiten der internationalen Präsenz;
3. das *wirtschaftliche* und das *finanzielle Potential* der Schweiz bezogen auf die verschiedenen strategischen Phasen;

4. die *Armee*, wobei auf die besonderen Probleme des Milizsystems hingewiesen wird;
5. der *Widerstand im feindbesetzten Gebiet*;
6. der *Zivilschutz*.

Bei der vergleichenden Betrachtung der strategischen Mittel wird auf ihre Interdependenz hingewiesen: beispielsweise ist ein Durchhalten der Armee im Abwehrkampf nicht möglich, wenn die Zivilbevölkerung nicht durch den Zivilschutz geschützt wird. Beide Mittel sind wiederum eine Funktion des Ausmasses der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge. Des weiteren stehen Innen- und Aussenpolitik in einer Wechselbeziehung zueinander. Diese strategischen Mittel bilden das System der Gesamtverteidigung, das so stark ist wie das schwächste Element des Systems.

Im Rahmen des 5. Abschnitts wird das seinerzeitige strategische Führungssystem des Bundes mit der Problematik des Nuklearkrieges, der Besetzung und des Bündnisfalles konfrontiert. Was die Besetzung betrifft, so werden in diesem Zusammenhang verschiedene Modelle der Führung diskutiert und auf die Möglichkeiten hingewiesen, dass der Bundesrat im Falle einer Besetzung der Schweiz ausser Lande gehen oder dass er ausharren und mit der Besetzungsmacht Arrangements treffen oder dass er sich gefangennehmen lassen könnte. Was den General betrifft, so könnte sich nach der Studienkommission ein gleiches oder ein gegenteiliges Verhalten zu demjenigen des Bundesrates aufdrängen. In diesem Zusammenhang verweist des weiteren die Kommission auf die schwierigen Führungsfragen

auf den Ebenen der Kantone und Gemeinden im Falle einer teilweisen oder vollständigen Besetzung der Schweiz.

Da diese Probleme zum damaligen Zeitpunkt zu wenig durchdacht waren, empfiehlt die Studienkommission

- Modelle der Leitungsorganisation in verschiedenen Phasen (Organisation, Kompetenzen, Verfahren) unter Wahrung aller Organisationsfreiheit im konkreten Anwendungsfall,
- Modelle der Zusammenarbeit politischer und militärischer Führung auf verschiedenen Stufen,
- Möglichkeiten vollmachtenrechtlicher Regelungen ohne förmliche Notstandsgesetzgebung,

zu studieren und zu bearbeiten.

Ohne hier auf die weiteren Ausführungen wie z. B. die Probleme der Sicherstellung der Information einzugehen, kann abschliessend festgestellt werden, dass der Bericht der Studienkommission, wie aus diesen kurzen Erläuterungen ersichtlich ist, als Konzeption offen strukturiert ist. Der Vorteil einer solchen Struktur ist die Möglichkeit der stetigen und flexiblen Weiterentwicklung und Anpassung der Konzeption an die veränderte sicherheitspolitische Lage. Als Nachteil könnte erwähnt werden, dass die Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik unter Umständen mit einer solchen Konzeption nicht systematisch geplant werden kann.

Der Bericht der Studienkommission für strategische Fragen wurde am 16. September 1970 aufgrund eines Bundesratsbeschlusses an die damals neu geschaffene Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung überwiesen mit dem Auftrag, auf der Grundlage des

Berichtes der Studienkommission zuhanden des Bundesrates einen Entwurf zu einer Konzeption der schweizerischen Gesamtverteidigung (strategische Konzeption der Schweiz) zu erarbeiten. Diese Konzeption wurde im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 27. Juni 1973 veröffentlicht. Nebst dem Bericht der Studienkommission dienten als Grundlage für die Erarbeitung der Gesamtverteidigungskonzeption die folgenden Konzeptionen, Botschaften und Berichte:

- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 6. Juni 1966 über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung;
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 30. Oktober 1968 zum Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung;
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 19. Februar 1969 über die Änderung der Militärorganisation und der Truppenordnung (Neugestaltung der Territorialorganisation);
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 11. August 1971 über die Konzeption 1971 des Zivilschutzes;
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 13. März 1972 über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975.

Die Konzeption von 1973 wird durch die folgenden Elemente bestimmt:

- die sicherheitspolitischen Ziele der Schweiz;
- die Konfliktebenen und die Erpressung;



- die strategischen Fälle;
- die strategischen Hauptaufgaben;
- die strategischen Mittel und ihre Aufträge.

Neben den *sicherheitspolitischen Zielen*, die aus Artikel 2 der Bundesverfassung abgeleitet worden sind, bilden vier *Konfliktebenen* sowie die Bedrohung «Erpressung» die Grundlage der Struktur der Gesamtverteidigungskonzeption. Diese vier Konfliktebenen sind:

- Zustand relativen Friedens
- indirekte Kriegführung
- konventioneller Krieg
- Krieg mit Massenvernichtungsmitteln.

Auf allen diesen vier Konfliktebenen kann die Erpressung gegenüber der Schweiz ausgeführt werden, und zwar in der Form der politischen, der wirtschaftlichen und der nuklearen Erpressung.

Als Instrument für die Beurteilung der Bedrohungen, die auf den vier Konfliktebenen akut werden können, sind im Rahmen der Konzeption der Gesamtverteidigung die *strategischen Fälle* erarbeitet worden, die bestimmten Lagen oder Zuständen entsprechen:

Normalfall = Zustand relativen Friedens

Krisenfall = Zustand erhöhter Spannung oder ernstlicher Störungen

Neutralitätsschutzfall = offene Konflikte in Europa

Verteidigungsfall = Krieg gegen unser Land

Katastrophenfall = grosse Schadenereignisse

Besetzungsfall = Besetzung von Landesteilen.

Aufgrund dieser Beurteilung kann die politische Führung der Schweiz ihre Massnahmen gegen die zu erwartenden Bedrohungseskalationen wählen. Dabei gilt es zu beachten, dass die auszulösenden Massnahmen a priori nicht mit den strategischen Fällen verknüpft sind. Eine solche Verknüpfung würde den Spielraum der politischen Führung einengen und dadurch die Flexibilität der Sicherheitspolitik einschränken.

Da verschiedene Bedrohungen bzw. Konfliktebenen gleichzeitig auftreten können, treten dadurch auch die strategischen Fälle teilweise gleichzeitig auf.

Ausgehend von den vier sicherheitspolitischen Zielen der Konzeption:

1. Wahrung des Friedens in Unabhängigkeit
2. Wahrung der Handlungsfreiheit
3. Schutz der Bevölkerung
4. Behauptung des Staatsgebietes

und aufgrund der Gegenüberstellung dieser Ziele mit den strategischen Fällen sind in der Konzeption für die Gesamtverteidigung als Instrument der schweizerischen Sicherheitspolitik die folgenden *strategischen Hauptaufgaben* aufgestellt worden:

- Selbstbehauptung im Zustand relativen Friedens
- allgemeine Friedenssicherung und Krisenbewältigung
- Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft (Dissuasion)
- Kriegführung
- Schadenminderung und Sicherstellung des Überlebens
- Widerstand im feindbesetzten Gebiet.



Je nach der Art und Intensität der Bedrohungen und je nach den strategischen Fällen stellen sich für die Gesamtverteidigung verschiedene zu lösende strategische Hauptaufgaben, die unter Umständen gleichzeitig bewältigt werden müssen. Zu diesem Zweck verfügt die Gesamtverteidigung über die folgenden *strategischen Mittel*:

- Diplomatie, Einsatzstäbe und Equipen für internationale Hilfe, Forschungsorgane
- Armee
- Zivilschutz
- Kriegswirtschaft und wirtschaftliche Kriegsvorsorge
- Information und psychologische Abwehr
- Staatsschutz
- gemeinsame Infrastruktur für die Bevölkerung und für die Armee mit den dazugehörigen Koordinationsorganen.

Ausgehend von der Gegenüberstellung der strategischen Mittel mit den zu lösenden strategischen Hauptaufgaben werden in der Konzeption für die einzelnen strategischen Mittel die *strategischen Aufträge* abgeleitet.

Aufgrund der bisherigen Erläuterungen ist ersichtlich, dass die Gesamtverteidigungskonzeption ein geschlossenes Struktursystem bildet, das mit den Konfliktebenen beginnt und mit den Aufträgen der strategischen Mittel endet. Dabei erfolgt die Beurteilung der Bedrohungen der Konfliktebenen durch die mehrdimensionale Eskalationsleiter der strategischen Fälle. Die strategischen Fälle wiederum führen für das Instrument Gesamtverteidigung zur Lösung gewisser strategischer Hauptaufgaben. Für die Lösung dieser Hauptaufgaben müssten

die strategischen Mittel eingesetzt werden, die für die Verwirklichung der sicherheitspolitischen Ziele bestimmte strategische Aufträge zu erfüllen hätten.

Im Gegensatz zum Bericht der Studienkommission für strategische Fragen ist die Gesamtverteidigungskonzeption offensichtlich formal als geschlossenes System strukturiert worden. Der Vorteil eines solchen Formalismus besteht sicher darin, dass die Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik und der Gesamtverteidigung systematisch geplant werden kann. Was aber die Weiterentwicklung der Konzeption selbst betrifft, so kann eine solche Weiterentwicklung nur durch eine vollständige Revision und Überarbeitung der Konzeption erfolgen. Jede konzeptionelle Weiterentwicklung verlangt daher die Erarbeitung einer vollständig neuen Konzeption der Gesamtverteidigung.

### *Eine zukünftige Konzeption der Sicherheitspolitik*

Wie müsste nun eine zukünftige Konzeption der Sicherheitspolitik strukturiert werden? Im Prinzip beruht die Konzeption von 1973 auf der Annahme, dass die Sicherheitspolitik der Schweiz ein geschlossenes System sei. Analysiert man aber diese Sicherheitspolitik, so ist sofort ersichtlich, dass ein geschlossenes sicherheitspolitisches System nicht existiert. Jeder Bereich der schweizerischen Politik beinhaltet in irgendeiner Weise und Umfang bestimmte sicherheitspolitische Elemente und Ziele und wird auch in einer bestimmten Krisensituation für die Erfüllung der Sicherheitsziele eingesetzt.

Wir haben es daher mit einem offenen System zu tun. Eine zukünftige Konzeption der Sicherheitspolitik müsste dieser Tatsache Rechnung tragen.

Die Vorteile der Konzipierung dieses offenen Systems der Sicherheitspolitik sind offensichtlich. Diese offene Struktur würde es ermöglichen, dass die zukünftige Konzeption entsprechend der sicherheitspolitischen Lage überarbeitet und durch neue Elemente ergänzt werden könnte. Des weiteren wäre dadurch auch das stetige Überdenken der Sicherheitspolitik gewährleistet.

Erst die Zukunft wird aber zeigen, ob man den Mut findet, sich wieder auf die Arbeiten der Studienkommission für strategische Fragen zu besinnen.

#### *Literaturverzeichnis*

Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, Bericht der Studienkommission für strategische Fragen, Schriften des SAD 11, Zürich, 1971.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung), Bern, 1973.

Stahel, A. A., Das System der schweizerischen Gesamtverteidigungskonzeption, Schweizer Soldat, Nr. 1, 1978, S. 8–10.

Stahel, A. A., Gesamtverteidigungskonzeption und strategische Fälle, Technische Zeitschrift, Nr. 47/48, 1978, S. 1466–1468.

*Albert A. Stahel*

**Ihr täglicher  
Vitaminspender**

**PURGOLD**

der 100% naturreine Orangensaft

Von der **OVA** 8910 Affoltern a.A.