

Martin Dahinden

**Schweizerische
Sicherheitspolitik
im internationalen
Kontext von
1815 bis heute**

Martin Dahinden

Schweizerische
Sicherheitspolitik
im internationalen
Kontext von
1815 bis heute

Eine Skizze

EIZ  Publishing



Schweizerische Sicherheitspolitik im internationalen Kontext von 1815 bis heute Copyright © by Martin Dahinden is licensed under a [Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/), except where otherwise noted.

© 2025 – CC BY-NC-ND (Werk), CC BY-SA (Text)

Autor: Martin Dahinden

Verlag: EIZ Publishing (eizpublishing.ch)

Produktion, Satz & Vertrieb: buch & netz (buchundnetz.com)

ISBN:

978-3-03805-762-8 (Print – Softcover)

978-3-03805-763-5 (Print – Hardcover)

978-3-03805-764-2 (PDF)

978-3-03805-765-9 (ePub)

DOI: <https://doi.org/10.36862/eiz-763>

Version: 1.00 – 20241203

Das Werk ist als gedrucktes Buch und als Open-Access-Publikation in verschiedenen digitalen Formaten verfügbar: <https://eizpublishing.ch/publikationen/schweizerische-sicherheitspolitik-im-internationalen-kontext-von-1815-bis-heute/>.

Inhalt

Vorwort	7
Der Ausgangspunkt	11
Der Wiener Kongress und seine Folgen	13
Vom Staatenbund zum Bundesstaat 1815–1848	15
1848 Der moderne Bundesstaat entsteht	21
Militär und Diplomatie als Instrumente der Sicherheitspolitik im 19. Jahrhundert	27
Konzeptionelles und Strategisches Denken	33
Die Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg	35
Erster Weltkrieg	37
Zwischenkriegszeit	41
Zweiter Weltkrieg	45
Kalter Krieg	49
Von der Truman-Doktrin zur Kubakrise	55
Konzeptionsstreit: vom Reduit zur totalen Landesverteidigung	57
Entspannungspolitik	61
Nach dem Ende des Kalten Krieges	65
Im neuen Millennium	73
Ausblick	79
Literatur und Quellen	83

Vorwort

Geschichte hat nicht in erster Linie einen archivarischen Zweck. Geschichte studieren wir, um die Gegenwart zu verstehen und die Zukunft zu gestalten. Diesem Leitgedanken folgt dieser kurze Überblick zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Entstanden ist er im Rahmen meiner Vorlesungsreihe *Schweizerische Sicherheitspolitik im internationalen Kontext* an der Universität Zürich.

Im heutigen Verständnis hat die schweizerische Sicherheitspolitik den Zweck, die Handlungsfähigkeit, Selbstbestimmung und Integrität der Schweiz und ihrer Bevölkerung sowie ihre Lebensgrundlagen gegen direkte und indirekte Bedrohungen und Gefahren zu schützen sowie einen Beitrag zu Stabilität und Frieden jenseits der eigenen Grenzen zu leisten.

Ist es sinnvoll diese zeitgemässe Auffassung von Sicherheitspolitik in die Vergangenheit zu projizieren, um längerfristige Entwicklungen und Strukturen sichtbar zu machen? Ich halte es für legitim, weil der Zweck der Eidgenossenschaft – lange bevor es den Begriff Sicherheitspolitik gab – genau darin bestand, die Selbstbestimmung und Integrität der Schweiz und ihrer Bevölkerung zu sichern.

Der Begriff *Sicherheitspolitik* ist vielschichtig, die Vorstellungen darüber haben sich im Laufe der Zeit stark verändert. Einst stand der Schutz des Territoriums mit militärischen Mitteln gegen äussere Eingriffe eindeutig im Vordergrund sowie die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Inneren. Bis Mitte des letzten Jahrhunderts waren in der schweizerischen Wahrnehmung Sicherheitspolitik und Militärpolitik weitgehend identisch. Im 20. Jahrhundert wurde Kriegsführung zunehmend zu einer Mobilisierung aller nationalen Ressourcen. Damit sind immer weitere staatliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Bereiche zu Teilen einer inzwischen umfassend verstandenen Sicherheitspolitik geworden.

Nach dem Ende des Kalten Krieges ging es für die schweizerische Sicherheitspolitik zunehmend auch um das Einwirken auf das Sicherheitsumfeld mit den Instrumenten der Diplomatie, Friedenspolitik, Entwicklungszusammenarbeit, humanitären Hilfe und weiteren Instrumenten. Das führt zur Frage, ob Sicherheitspolitik inzwischen kein thematischer Politikbereich mehr ist, sondern ein transversaler Aspekt, der jegliche Regierungstätigkeit und die schweizerische Gesellschaft insgesamt betrifft.

Wer sich mit der schweizerischen Sicherheitspolitik über den mehr als zweihundertjährigen Zeitabschnitt seit 1815 befasst, entdeckt bald, dass konzeptionelle und strategische Leitdokumente, aber auch strategisches Denken, erstaunlich spät eine Rolle zu spielen begonnen haben. Ein Blick unter die Oberfläche zeigt aber auch, dass durchaus kohärente Vorstellungen zu den sicherheitspolitischen Herausforderungen und den Antworten darauf vorhanden waren, allerdings wenig explizit und zumeist mit geringer schriftlicher Sichtbarkeit. Aus diesem Grund muss vieles mühsam aus Reglementen, politischen Debatten, rechtlichen Erlassen usw. rekonstruiert werden, um sich ein klares Bild über die Entwicklung der Sicherheitspolitik während der letzten zweihundert Jahre zu machen.

Wie in anderen Staaten haben nationale und historische Narrative in der sicherheitspolitischen Diskussion der Schweiz zeitweise ein grosses Gewicht erhalten. Begleitet wurden diese Diskussionen und Debatten oft von einprägsamen Bildern und bisweilen auch von schiefen Wahrnehmungen (Igel, Insel, Redit usw.). Selbst beim so zentralen Konzept wie der Neutralität sind Begriffsverwirrungen und Fehlwahrnehmungen bis heute häufig, teilweise sind sie auch bewusst gestreut worden, um politische Zwecke zu erreichen.

Die schweizerische Sicherheitspolitik ist – wie viele Bereiche der Bundespolitik – seit jeher eng verknüpft mit den internationalen Verhältnissen und ihren Veränderungen. Deshalb ist es wichtig, die Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik nicht auf eine Entwicklung im gesellschaftlichen Kontext der Schweiz zu reduzieren und zu bewerten, sondern in ihren vielfältigen Wechselwirkungen zum internationalen Umfeld.

Solche Feststellungen haben mich zum Schreiben dieses Textes veranlasst. Es geht mir dabei nicht um das Nacherzählen von Begebenheiten aus der Vergangenheit, auch nicht um die Darstellung von einzelnen Instrumenten und Konzepten der schweizerischen Sicherheitspolitik. Dazu gibt es umfangreiche und ausgezeichnete Publikationen (s. Literaturverzeichnis). Es geht mir darum, die grossen Linien sichtbar und nützlich zu machen für die Auseinandersetzung mit gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen.

Sicherheitspolitik und sicherheitspolitische Analysen erfordern in hohem Masse Interdisziplinarität. Das erforderliche Wissen beschränkt sich nicht auf den aussenpolitischen, politikwissenschaftlichen und militärwissenschaftlichen Bereich. Ökonomie, Recht, Technik, Kultur und viele Erkenntnisse vorab aus den Geisteswissenschaften sind unerlässlich, um das Thema zu erschliessen. Das ist auch der Ansatz meiner Vorlesungsreihe *Schweizerische Sicherheitspolitik im internationalen Kontext* und den in diesem Rahmen geführten

Diskussionen mit Zeitzeugen und Entscheidungsträgern der schweizerischen Sicherheitspolitik. Diese Skizze zur Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik entstand aus Vortragsnotizen seit dem Beginn meiner Vorlesungen im Jahre 2020.

Der Ausgangspunkt

Welche Epoche ist der zweckmässige Ausgangspunkt für einen Überblick zur schweizerischen Sicherheitspolitik? Sind es die Renaissancekriege in Italien und die Niederlage von Marignano (1515), welche den Expansionsbestrebungen der alten Eidgenossen ein Ende bereiteten? Oder das Wiler Defensional von 1647, die Vereinbarung zwischen den Ständen (Kantonen) zur militärischen Abwehr gemeinsamer Feinde, die als Geburtsstunde der Schweizer Armee gilt? Ist es der Westfälische Friede von 1648, mit dem die europäischen Mächte die Souveränität der Eidgenossenschaft und ihre Neutralität anerkannten, was ihre Unabhängigkeit vor äusseren Einwirkungen festigte? Eignet sich der Untergang der alten Eidgenossenschaft im Jahre 1798 als Ausgangspunkt oder die Gründung des modernen Bundesstaates von 1848?

Ich habe mich für keinen dieser historischen Eckpunkte entschieden, sondern für das Jahr 1815, für den Wiener Kongress und den Bundesvertrag, als die politischen Verhältnisse in Europa nach dem Ende der Napoleonischen Ära neu geordnet wurden und die Eidgenossenschaft nach einer schwierigen Periode als französischer Vasallenstaat ihre Unabhängigkeit wieder erlangte, und zwar in den geografischen Grenzen, die bis heute gelten.

Die Wahl des Jahres 1815 als Ausgangspunkt bedeutet keineswegs, dass die Zeit davor keine dauerhaften Spuren hinterlassen hätte. Im Gegenteil: Die historischen Erfahrungen seit dem Spätmittelalter sind bis heute wichtig als Fundus von Werten und Vorstellungen, die in sicherheitspolitischen Debatten immer wieder an- und abgerufen werden. Dazu gehören die Schlachten der alten Eidgenossen gegen die habsburgische Vorherrschaft, der Rückzug aus der europäischen Machtpolitik während der Renaissancekriege in Norditalien, die Herauslösung aus dem Verbund des Heiligen Römischen Reich deutscher Nation zwischen 1499 (Schwabenkrieg) und 1648 (Westfälischer Frieden), aber auch die Erfahrung mit der Neutralität während den grossen europäischen Kriegen (Dreissigjähriger Krieg, Spanischer Erbfolgekrieg usw.).

Die schwierige «Franzosenzeit» hat lange nachgewirkt, teilweise bis heute: die Helvetische Republik (1798–1803) mit ihrer unitarischen Staatsform, der einheitlichen Währung und der Überwindung der ungleichen Rechtsstellung von Personen und Gebietskörperschaften sowie die Mediationszeit (1803–1813) mit ihren institutionellen Anpassungen und der Wiederherstellung der Eidgenossenschaft als Staatenbund.

Die Neutralität entwickelte sich über Jahrhunderte zum wichtigsten Grundprinzip der schweizerischen Aussenpolitik. Neutralität war nicht nur ein Konzept für das Verhältnis zu kriegsführenden Staaten. Sie war auch bedeutend für das innere Zusammenleben in der sehr heterogenen Eidgenossenschaft mit den unterschiedlichen Sprachen und ihrer Verbundenheit mit ausländischen Kulturräumen, mit den unterschiedlichen Konfessionen und den sehr verschiedenen Lebens- und Wirtschaftsverhältnissen in den einzelnen Gebieten der Eidgenossenschaft.

Der Wiener Kongress und seine Folgen

Der Wiener Kongress 1814/15 ist von herausragender Bedeutung für die europäische Geschichte und auch für die Geschichte der Schweiz. Nach den Revolutionskriegen und dem Ende der napoleonischen Herrschaft ordneten die vier siegreichen Grossmächte Österreich, Russland, Preussen und Grossbritannien zusammen mit Frankreich die geopolitischen Verhältnisse in Europa neu. Die französischen Eroberungen wurden rückgängig gemacht. Vor allem Russland, Österreich und Preussen gingen territorial gestärkt aus dem Wiener Kongress hervor. Russland wurde Finnland und Polen zugesprochen. Preussen vergrösserte sein Territorium um den nördlichen Teil Sachsens, die Provinz Westfalen und das Grossherzogtum Niederrhein. Österreich trat die österreichischen Niederlande (Belgien) an die Niederlande ab und erhielt dafür Tirol, Kärnten, Salzburg und weite Teile Norditaliens.

Auch die frühere Geschichte Europas kann als Abfolge von Kriegen und Friedenskonferenzen beschrieben werden, aber der Wiener Kongress war von weit grösserer Tragweite und Wirkung als die vielen früheren europäischen Friedenskonferenzen.

Für die Schweiz bedeutete der Wiener Kongress das Ende der Zeit als französischer Vasallenstaat. Die Zukunft der Eidgenossenschaft und anderer Staaten war am Wiener Kongress zunächst ungewiss. Nicht alle Staatswesen überlebten den grossen historischen Umbruch, darunter die alten Republiken Venedig und Genua.

Für die Eidgenossenschaft war das Ergebnis des Wiener Kongresses insgesamt sehr günstig. Das lag weniger an der Leistung der untereinander zerstrittenen eidgenössischen Unterhändler als an den geopolitischen Interessen der siegreichen Grossmächte, die verhindern wollten, dass das Gebiet der Eidgenossenschaft mit den Alpenübergängen, in den Machtbereich einer der Grossmächte fiel. Im Pariser Frieden vom 11. November 1815 garantierten die Grossmächte die Unverletzlichkeit des Territoriums der Eidgenossenschaft und ihre Neutralität. Die Schweiz erhielt die äusseren Grenzen, die bis heute gültig sind. Der von den Grossmächten garantierte Status erforderte zugleich, dass die Schweiz militärisch in der Lage war, ihre Unabhängigkeit selbst zu sichern. Damit entsprach das Ergebnis des Wiener Kongresses in hohem Masse den Absichten der Eidgenossen, auch wenn deren territorialen Ansprüche (Nordsavoyen, Bündner Südtäler, Konstanz usw.) nicht vollumfänglich befriedigt wurden. Am Wiener Kongress wurde auch die innere Gliederung der

Schweiz festgelegt. Dazu wären die Eidgenossen damals selbst kaum in der Lage gewesen. Restaurative Kräfte hätten die Ordnung des Ancien Regime aus der Zeit vor 1798 bedeutend stärker wiederherstellen wollen. Mit den Ausnahmen der Schaffung des Kantons Basel-Land, des Kantonswechsels des Laufentals und der Gründung des Kantons Jura (dessen Gebiet am Wiener Kongress Bern zugeschlagen wurde als Kompensation für den endgültigen Verlust der Waadt) veränderte sich auch die innere Gliederung der Eidgenossenschaft seither nicht mehr.

Am Wiener Kongress wurde der Grundstein gelegt für dauerhafte Formen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit: das Kongresssystem – das europäische Konzert der Mächte. Es hatte zum Zweck, den am Wiener Kongress geschaffenen Status quo zwischen den Mächten, aber auch innerhalb der einzelnen Staaten zu bewahren. Die fünf Grossmächte Österreich, Frankreich, Preussen, Russland und Grossbritannien (Pentarchie) sahen regelmässige Kongresse vor zur Beilegung von Streitigkeiten, tatsächlich wurden diese Kongresse auf ad-hoc-Basis abgehalten. Sie waren erfolgreich bei der Verhinderung oder Eingrenzung von Konflikten. Das formale Kongresssystem fiel in den 1820er Jahren auseinander, doch der Frieden zwischen den europäischen Grossmächten hielt weitgehend an, und in Krisenzeiten wurden weiterhin Treffen durchgeführt, die an die früheren Kongresse erinnerten. Sichtbarste Folge war eine lange Zeit ohne Kriege in Zentraleuropa. Das Kongresssystem war später auch ein Bezugspunkt und Studienobjekt für die Entstehung multilateraler Institutionen (Völkerbund, Vereinte Nationen, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa). Mit der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt wurde am Wiener Kongress auch die erste internationale Organisation gegründet.

Politisch war der Wiener Kongress restaurativ und reaktionär. Russland, Österreich und Preussen (Heilige Allianz) nutzten das System um revolutionäre und liberale Bewegungen zu bekämpfen und nationale Strömungen in Europa zu schwächen, sogar ausserhalb des direkten Machtbereichs der Pentarchie. Der österreichische Aussenminister und spätere Staatskanzler Metternich war die herausragende Figur im europäischen Konzert der Mächte und bestimmte die europäische Politik der damaligen Zeit sehr massgeblich. Das Metternichsche System ist Inbegriff der Verfolgung und Unterdrückung von Demokratie, Presse-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Mit seinen Spitzeln und Agenten wirkte es in ganz Europa, einschliesslich in der Eidgenossenschaft.

Vom Staatenbund zum Bundesstaat 1815–1848

1815 war die Eidgenossenschaft ein schwacher Staatenbund von 22 Kantonen, die sich als eigenständige Staatswesen verstanden und stark auf ihrer Unabhängigkeit bedacht waren. Konstitutionelle Grundlage war der Bundesvertrag von 1815. Er wurde an der sogenannten langen Tagsatzung von den Vertretern der Stände (Kantone) und unter Einfluss ausländischer Gesandter erarbeitet. Diese Diplomaten haben in der schweizerischen Geschichtsschreibung und Erinnerungskultur nicht den Stellenwert, der ihrer Bedeutung entspricht. Herausragende Personen waren Ioannis Kapodistrias und Stratford Canning. Kapodistrias war Sondergesandter von Zar Alexander I. am Wiener Kongress. Er verhalf der Schweiz zu ihrer föderalistischen Struktur und zur Anerkennung der Neutralität. Ohne sein Engagement und seine Verbundenheit mit der Eidgenossenschaft sähe die Schweiz heute wohl anders aus. Stratford Canning wurde 1814 britischer Gesandter in der Eidgenossenschaft und wirkte mit anderen Vertretern der Alliierten am Bundesvertrag mit, später war er Mitglied der britischen Delegation am Wiener Kongress und ebenfalls eine Schlüsselfigur für die Wiedererlangung der schweizerischen Souveränität und bei den Verhandlungen über die schweizerische Neutralität.

Der Bundesvertrag von 1815 nannte als Zweck der Eidgenossenschaft die Behauptung von Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit sowie die Handhabung der Ruhe und Ordnung im Innern. Die Bestimmungen des Bundesvertrages unterstreichen die Bedeutung des Wehrwesens und die sicherheitspolitische Ausrichtung des Staatenbundes. Der Bundesvertrag blieb das rechtliche Fundament der Eidgenossenschaft während der Restauration (1815–1830) und der Regeneration (1839–1848) bis er 1848 von der Bundesverfassung abgelöst wurde. Bestimmungen zur Änderung des Bundesvertrages gab es nicht.

Leitungsorgan des Staatenbundes war die Tagsatzung, die sich abwechselnd in den drei Vororten Zürich, Bern und Luzern zu Beratungen versammelte. Die Tagsatzung war ein Organ mit sowohl legislativen wie exekutiven Kompetenzen, das mit einer Bundeskanzlei ausgestattet war.

Trotz dem restaurativen Zeitgeist der Epoche brachte der Bundesvertrag keine Rückkehr zu den unterschiedlichen Rechtsstellungen von Gebietskörperschaften und Personen wie sie im Ancien Regime bestanden hatten. Allerdings enthielt der Bundesvertrag auch keine Grundrechte für Bürgerinnen und Bürger. Die Niederlassungsfreiheit war nicht gewährleistet. Die Meinungs- und Pressefreiheit war nicht garantiert, was in vielen Kantonen zu einem ei-

gentlichen Zensurregime führte, das vor allem unter den gebildeten Schichten für Unbehagen sorgte. In manchem ähnelte die innere Ordnung der Eidgenossenschaft dem reaktionären Zeitgeist im übrigen damaligen Europa und war geprägt von der Idee der Herrschaftslegitimation durch Geburt. Ein Vordenker des reaktionären Konservatismus war der Berner Karl Ludwig von Haller, der weit über die Schweiz hinauswirkte und dessen staatsrechtliches Hauptwerk dieser Epoche der europäischen Geschichte den Namen gab («Restauration»).

Während der ersten Jahrzehnten nach dem Wiener Kongress blieb die unmittelbare Nachbarschaft der Schweiz von grösseren bewaffneten Konflikten verschont. Die Eidgenossenschaft wäre in den Jahren unmittelbar nach 1815 auch kaum in der Lage gewesen eine grössere militärische Auseinandersetzung erfolgreich zu bestehen, zu schwach waren damals die eidgenössischen Truppen bzw. kantonalen Truppenkontingente.

Die territoriale Unversehrtheit der Schweiz hätten auf zwei Arten von aussen gefährdet werden können. Erstens, durch einen direkten Angriff einer ausländischen Macht und, zweitens, durch die Gefahr in militärische Konflikte in der Nachbarschaft hineingezogen zu werden. Beide Bedrohungsformen traten im Verlaufe des 19. Jahrhunderts mehrmals ein und führten zu Truppenaufgeboten.

Die Beziehung der Schweiz zu anderen europäischen Mächten war während des ganzen 19. Jahrhunderts schwierig. Wegen ihrer republikanischen Staatsform galt die Schweiz im monarchischen Europa als eigentlicher Brennpunkt der politischen und geistigen Zersetzung. Das Land wurde Zufluchtsort für politische Flüchtlinge jeglicher Art. Die Liste von Personen, die im 19. Jahrhundert in der Schweiz Asyl fanden, ist lang und beeindruckend. Sie umfasst so unterschiedliche Persönlichkeiten wie Tadeusz Kościuszko, Giuseppe Mazzini, Louis Napoleon, Richard Wagner, Gottfried Semper, französische Kommunisten, deutsche Sozialdemokraten, bis zum russischen Anarchisten Michail Bakunin, der im Berner Bremgarten-Friedhof begraben ist. Die Anwesenheit von politischen Flüchtlingen hat die Schweiz gelegentlich massivem ausländischem Druck ausgesetzt und führte sogar zu internationalen Krisen. Ausländische Diplomaten mit Sitz in der Schweiz beobachteten die Entwicklungen aufmerksam, berichteten an ihre Kanzleien und versuchten auch, auf politische Vorgänge Einfluss zu nehmen.

Während der Jahre unmittelbar nach dem Wiener Kongress war diese Einflussnahme besonders penetrant und beinhaltete durchaus auch das Risiko militärischer Interventionen ausländischer Mächte. Ein Teil der europäischen Mächte war der Auffassung, dass sie als Kongressmächte auch für den Erhalt

der inneren Ordnung der Eidgenossenschaft zuständig waren. Die Abspaltung von Basel-Land im Jahre 1833 stellte die territoriale Vereinbarung des Wiener Kongresses in Frage, sie war aus diesem Grund auch aussenpolitisch heikel – wenigstens so lange bis die Eidgenossenschaft militärisch Ruhe und Ordnung wieder herstellen konnte. Schwere Vorwürfe der Missachtung der Neutralitätspflicht wurden der Schweiz im Zusammenhang mit dem Savoyezug von 1834 gemacht, als Flüchtlinge vom schweizerischen Exil aus eine erfolglose Intervention nach Savoyen lancierten.

1838 verschlechterte sich das Verhältnis zu Frankreich. Nach einem misslungenen Putschversuch gegen den französischen König Louis Philippe wurde Louis Napoleon, der spätere Napoleon III, nach Amerika verbannt. 1837 kehrte er ans Sterbebett seiner Mutter in den Thurgau zurück. Frankreich verlangte von der Schweiz die unverzügliche Ausweisung von Louis Napoleon, was abgelehnt wurde, weil er auch das Schweizer Bürgerrecht hatte und sogar Offizier der Schweizer Armee war. Frankreich verlegte darauf mehr als 30'000 Soldaten an die Juragrenze, auch die Eidgenossenschaft mobilisierte Truppen. Die freiwillige Ausreise von Louis Napoleon vermied eine weitere Eskalation und der «Napoleonhandel» verlief am Schluss glimpflich.

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts war nur Grossbritannien ein fortgeschrittener Industriestaat mit parlamentarischer Monarchie und freiheitlichen Traditionen. Wie andere Teile Europas begann sich im Verlaufe des 19. Jahrhunderts auch die Schweiz von einer Agrargesellschaft zu einer teilweise industrialisierten Gesellschaft zu wandeln. Für diese Entwicklung war der restaurative Bundesvertrag von 1815 ein Hindernis. Er kannte keine einheitliche Währung, keine einheitlichen Masse und Gewichte, keine Freiheit der Meinungsäusserung, liess dafür Binnenzölle und andere wirtschaftliche Hemmnisse zu. Die starke Autonomie der Kantone unter dem Bundesvertrag liess unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Kantonen zu. Das war der Grund, weshalb sich der politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Fortschritt zuerst in einzelnen Kantonen durchsetzte und erst später auf Bundesebene.

Nach 1830 erstarkten in der Schweiz ebenso wie in anderen Teilen Europas freisinnige, liberale und radikale Kräfte. Ab 1830 gaben sich einzelne Kantone fortschrittliche Verfassungen. Die konservative Restauration und die aristokratische Vorherrschaft wurden zunehmend von einer liberal-demokratischen geprägten Ordnung (Regeneration) abgelöst, was allerdings nicht ohne schwere Spannungen verlief. Ausdruck davon waren unter anderem die radikal-liberalen Freischarenzüge von 1844/1845 gegen die konservative Regierung des Kantons Luzern, was unter anderem zur Gründung des Sonder-

bundes als Schutzvereinigung der sieben katholisch-konservativen Kantone führte (1845). Der Sonderbund gab sich einen eigenen Kriegsrat und knüpfte Kontakte nach Paris, Wien und Turin (Savoyen).

Die innere Krise der Eidgenossenschaft eskalierte und mündete im Bürgerkrieg. Der Sonderbund mobilisierte seine Milizen im Oktober 1847, worauf radikal-liberale Kantone ebenfalls Truppen aufboten. Schliesslich beschloss die radikal-liberal dominierte Tagsatzungsmehrheit am 24. Oktober 1847 ein Truppenaufgebot von 50'000 Mann, um die innere Ordnung wiederherzustellen. Bereits vor dem Truppenaufgebot war Guillaume-Henri Dufour zum Oberbefehlshaber der eidgenössischen Truppen ernannt worden. Dufour führte einen kurzen und unblutigen Krieg gegen den Sonderbund. Seine Kriegsführung war darauf ausgerichtet, das Zusammenleben zwischen den Eidgenossen nach dem Krieg wieder möglich zu machen. Das ist ein fundamentaler Unterschied zum amerikanischen Sezessionskrieg, der sich etwas mehr als ein Jahrzehnt später ereignete und die damaligen Schweizerinnen und Schweizer zutiefst bewegte, auch weil sie darin ein Spiegelbild ihrer eigenen Geschichte sahen und ihnen bewusst war, ihre eigene Verfassung zu grossen Teilen von der Verfassung der Vereinigten Staaten inspiriert war.

Nicht nur Dufour, auch die Sonderbundskantone vermieden es, bis zum Äussersten zu gehen. Insbesondere riefen sie nicht nach einer ausländischen Intervention. Sie waren sich der Folgen bewusst, die eine militärische Besetzung der Schweiz für das Zusammenleben in der Eidgenossenschaft bedeutet hätte. Somit blieb es bei Waffenlieferungen europäischer Grossmächte an die Sonderbundskantone.

Der Sonderbundskrieg als herausragendes Ereignis der Schweizer Geschichte ist umfangreich historisch erforscht und immer wieder neu bewertet worden. Falsch ist es, den Sonderbundskrieg einseitig auf einen konfessionellen Gegensatz zu reduzieren. Seine Ursachen sind vielfältig. Im Kern ging es um die unterschiedlichen Ordnungsvorstellungen zwischen konservativen und radikal-liberalen Kräften.

Die politischen Entwicklungen in der Schweiz wurden von den europäischen Mächten beunruhigt und misstrauisch verfolgt. Sie befürchteten, dass ein Sieg radikal-liberaler Kräfte in der Schweiz den entsprechenden Kräften in ihren eigenen Ländern hätte Auftrieb verleihen können. Im Januar 1848 erliessen Frankreich, Österreich, Preussen und Russland eine Interventionsnote in drohendem Ton, verbunden mit politischen Forderungen. Die im Sonderbundskrieg siegreiche Tagsatzungsmehrheit entgegnete selbstbewusst und wies den Angriff auf die Souveränität der Eidgenossenschaft zurück. Der Ausbruch der

Februarrevolution in Frankreich, die ungarische Revolution ab März 1848, die Revolution in Wien und der Sturz Metternichs, die Aufstände in Norditalien gegen die habsburgische Herrschaft, die Deutsche Nationalversammlung ab Mai 1848 und die Unruhen in der Donaumonarchie machten aber ein Eingreifen der europäischen Grossmächte in der Schweiz praktisch unmöglich. Zudem war die Unterstützung des britischen Premierministers Palmerston zu Gunsten der liberalen Schweiz wichtig während der Geburt des jungen Bundesstaats.

1848 Der moderne Bundesstaat entsteht

Ab Februar 1848 arbeitete eine Revisionskommission der Tagsatzung an der zukünftigen Bundesverfassung. Die Bundesverfassung von 1848 war kein einseitiges Diktat der Sieger des Sonderbundskriegs, sondern beinhaltete auch wichtige Anliegen der unterlegenen Kantone, beispielsweise die Anerkennung der kantonalen Souveränität, die Schaffung des Ständerats und die Einführung des Ständemehrs bei Verfassungsrevisionen. Auch die kantonale Hoheit im Schulwesen und die Kirchenhoheit war ein Entgegenkommen der Sieger und eine Absage an einen zu starken Zentralstaat. Die Führer des Sonderbundes, die sich mehrheitlich ins Ausland absetzten, wurden zwar des Landesverrats angeklagt, der Prozess aber 1855 eingestellt. Mit anderen Worten: Die Verlierer des Sonderbundskriegs wurden eingebunden und nicht ausgegrenzt.

Ab 1848 konsolidierte sich die Eidgenossenschaft als Bundesstaat mit modernen Institutionen. Die Binnen- und Wegzölle wurden abgeschafft und es entstand eine einheitliche Währung (1851). Das waren wichtige Voraussetzungen für die industrielle Entwicklung des Landes. Die Jahre nach der Gründung des Bundesstaates waren eine Zeit sehr raschen technischen und wirtschaftlichen Fortschritts (Eisenbahnbau, Elektrifizierung, Telegrafie usw.). Doch auch nach der Gründung des modernen Bundesstaates blieb die Schweiz im Inneren sehr vielgestaltig. Die Landesteile blieben Teile grosser europäischer Kulturräume, mit denen sie in einem intensiven Austausch standen. Somit war der ausgeprägte Föderalismus ein Garant für die kulturelle Offenheit zur europäischen Nachbarschaft und darüber hinaus.

Sicherheitspolitisch von grosser Bedeutung war die ausschliessliche Übertragung der Kompetenzen für die Aussenbeziehungen an den Bund. Das beendete auch die einst wichtigen und einträglichen Vereinbarungen einzelner Kantone mit ausländischen Staaten zur Entsendung von Soldaten in fremde Kriegsdienste (Kapitulationen). Damals noch bestehende Kapitulationen wurden allerdings nicht sogleich aufgehoben. Erst ab 1859 war jeder Waffendienst für eine fremde Macht ohne ausdrückliche Erlaubnis des Bundesrates untersagt. Dieser politische Entscheid folgte unter dem Eindruck des italienischen Unabhängigkeitskrieges und des Krimkriegs.

Die Neutralität wurde in der Bundesverfassung von 1848 zwar nicht als Staatszweck genannt. Sie ist aber erwähnt in den Kompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat. Die meisten Mitverfasser der Bundesverfassung waren der Auffassung, dass Neutralität ein Mittel zur Erhaltung der Unabhän-

gigkeit und anderer Staatszwecke war – jedoch nicht ein Staatszweck selbst. In jenen unruhigen Jahren mit Aufständen und Konflikten in der Nachbarschaft kam die Neutralität in der Schweiz zeitweise innenpolitisch unter Druck. Viele radikale Politiker erachteten die Neutralität als ein Konzept, das für Kriege zwischen ausländischen Mächten gelten soll, lehnten aber die Idee ab, auch in einem Konflikt zwischen Monarchien Einzelne Exponenten dieser Denkschule sprachen sich sogar für eine aktive militärische Unterstützung antimonarchischer Kräfte in Europa aus, beispielsweise der einflussreiche Genfer Politiker, Unternehmer und Publizist James Fazy oder der Berner Radikale Ulrich Ochsenbein, der als Präsident der Verfassungskommission entscheidend zur Bundesverfassung von 1848 und zur Schaffung des modernen Bundesstaates beigetragen hatte. Diese heute weitgehend vergessenen Diskussionen erinnern entfernt an die Neutralitätsdiskussionen während des Kalten Krieges und nach dem Ausbruch des Kriegs in der Ukraine.

Auch während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts blieben die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zu ihren Nachbarstaaten schwierig. Mehrmals kam es zu schweren Spannungen, die heute nicht mehr sehr gegenwärtig sind.

1848 bot der Bundesrat während den Aufständen in der Lombardei und in Venetien Truppen zur Sicherung der Schweizer Südgrenze auf. 1849, während des badischen und pfälzischen Aufstands, wurden unter dem Oberbefehl von General Dufour Truppen aufgeboten und ausländische Soldaten interniert (Büsinger Handel). Nach dem blutigen Aufstand in Mailand von 1853 eskalierten die Spannungen zwischen der Schweiz und der österreichisch-ungarischen Monarchie, die damals weite Teile Norditaliens beherrschte. Österreich-Ungarn erliess eine Handelsblockade gegen die Eidgenossenschaft und wies über 6000 Tessiner Gastarbeiter aus. Zum Schutz der Grenzen wurden Tessiner Truppen aufgeboten.

Mobilmachungen der Schweizer Armee

1848/49	Badischer Aufstand / Büsinger Handel
1853	Schweiz wird von Österreich für Aufstand in Mailand verantwortlich gemacht
1856/57	Neuenburger Handel
1859/60	Savoyer Handel
1866	Preussisch-österreichischer Krieg
1870/71	Deutsch-französischer Krieg

Besonders bedrohlich wurde die Lage für die Eidgenossenschaft 1856, während dem sogenannten Neuenburger-Handel, einer Krise zwischen der Eidgenossenschaft und Preussen um die Zugehörigkeit des Kantons Neuenburg. 1815 wurde Neuenburg Teil der Eidgenossenschaft, behielt aber zugleich den Status eines preussischen Fürstentums. Nach Unruhen in Neuenburg 1848 und 1856 zwischen konservativen und fortschrittlichen Kräften eskalierte die Spannung mit Preussen und hatte massive preussischen Kriegsdrohungen gegen die Schweiz zur Folge. Sowohl Preussen wie die Eidgenossenschaft mobilisierten Truppen. Der Konflikt konnte schliesslich am Verhandlungstisch (Pariser Konferenz der Grossmächte vom März 1857) gelöst werden und endete mit dem Verzicht des preussischen Königs auf Neuenburg. Innenpolitisch wirkte sich der Neuenburger-Handel positiv auf den Zusammenhalt der Bevölkerung aus.

Während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts verschlechterte sich die politische Lage in Europa markant. Die Ordnung des Wiener Kongresses erodierte und brach schliesslich zusammen – und mit ihr auch die Zeit ohne militärische Auseinandersetzungen in Zentral- und Westeuropa. Für die Schweiz erhöhte sich von diesem Zeitpunkt an das Risiko, dass ihre territoriale Integrität während Kriegen zwischen europäischen Mächten verletzt würde. In unmittelbarer geografischer Nachbarschaft der Schweiz entstanden starke Einigungsbewegungen und schliesslich Nationalstaaten (Italien, Deutschland). Damit gewann die Neutralität massiv an Bedeutung, auch für das Zusammenleben der schweizerischen Landesteile.

Im sardinischen Krieg (zweiter italienischer Unabhängigkeitskrieg) kämpfte Österreich-Ungarn gegen Sardinien-Piemont und Frankreich. Frankreichs Absicht war es, ein geeintes Italien unter französischem Einfluss zu errichten. Die entscheidende Schlacht dieses Krieges fand im Juni 1859 in Solferino statt. Der Genfer Geschäftsmann Henri Dunant war Augenzeuge der Schlacht. Sie inspirierte ihn zu seinem Buch *Eine Erinnerung an Solferino* (1862), welches ein wichtiger Weckruf und Meilenstein für die weltweite Rotkreuzbewegung wurde. 1863 nahm die Genfer Gemeinnützige Gesellschaft Dunants humanitäre Ideen auf und beschloss die Gründung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz IKRK. Der Gruppe um Dunant gelang es, die Idee des Roten Kreuzes in ganz Europa zu verbreiten. 1864 lud der Bundesrat zu einer diplomatischen Konferenz nach Genf ein, deren Ergebnis die erste Genfer Konvention war. Die Konferenz und die Genfer Konvention sind der Ausgangspunkt für das humanitäre Völkerrecht und für die herausragende Rolle des IKRK als humanitäre Organisation.

Als Gegenleistung für die französische Unterstützung an Sardinien-Piemont im italienischen Einigungskrieg vereinbarten Napoleon III und Premierminister Cavour von Sardinien-Piemont, dass die Grafschaft Nizza sowie Savoyen an Frankreich abgetreten werden. Die Schweiz protestierte gegen diese Pläne, vor allem, weil damit die Aufhebung der nordsavoyischen Neutralität zu befürchten war, die im Zweiten Pariser Frieden (1815) sowie im Vertrag von Turin (1816) festgelegt wurde. Demnach hatte die Schweiz das Recht, Nordsavoyen im Kriegsfall militärisch zu besetzen, was wegen der geografisch exponierten Stellung Genfs von Bedeutung war. Die Rechtslage war unklar. Im Rückblick wirkt das damalige Verhalten des Bundesrates erratisch und wenig überlegt. Die Schweiz spekulierte darauf, dass Frankreich bereit war, Gebiete in Nordsavoyen an die Schweiz abzutreten. Der Bundesrat und die politische Schweiz waren sich nicht einig, wie in dieser Frage vorzugehen sei. Die Gemüter erregten sich. Der Versuch, Grossbritannien und die übrigen Mächte für eine Unterstützung zu gewinnen, scheiterte, ebenso die Bestrebungen radikaler Aktivisten in Genf, einen pro-schweizerischen Aufstand in Nordsavoyen anzustiften. Schliesslich entschied sich eine Mehrheit der Savoyarden im März 1869 in einem unfair durchgeführten Referendum für den Anschluss an Frankreich. Rund um Genf wurde eine grosszügige Freihandelszone eingerichtet. Es geht hier nicht darum, die komplizierten rechtlichen und politischen Hintergründe des Savoyerhandels zu beleuchten, sondern um den Hinweis auf die enge Verknüpfung der Sicherheit der Schweiz mit den Entwicklungen im benachbarten Ausland.

Auch während des preussisch-österreichischen Krieges von 1866 bot der Bundesrat Truppen auf. Dieser Krieg spielte sich in weiten Teilen Mitteleuropas ab und umfasste Nachbarstaaten der Schweiz (Baden, Württemberg, Bayern, Österreich, Italien). Frankreich blieb auf Grund eines Geheimvertrages mit Österreich neutral. Wie zuvor die italienischen Unabhängigkeitskriege und später der deutsch-französische Krieg von 1870/71 war auch der preussisch-österreichische Krieg von 1866 ein Schritt zur Bildung eines europäischen Nationalstaates.

Politisch und militärisch besonders heikel für die Eidgenossenschaft war der deutsch-französische Krieg. Im Winter 1871 überschritt die französische Ost-Armee (Bourbaki-Armee) mit 87'000 Soldaten bei Les Verrières im Val-de-Travers die Landesgrenze und suchte in der Schweiz Zuflucht. Der Übertritt der Bourbaki-Armee ist als herausragendes humanitäres Ereignis in Erinnerung geblieben, beispielsweise mit dem Luzerner Bourbaki-Panorama des Malers Edouard Castres (1881). Allerdings war der Übertritt der französischen Ost-Armee weit über das Humanitäre hinaus eine Herausforderung. Ohne die erfolg-

reiche Entwaffnung und Internierung der französischen Truppen, hätte der Übertritt der Bourbaki-Armee leicht eine deutsche Intervention auslösen und die Schweiz zum Kriegsschauplatz machen können.

Militär und Diplomatie als Instrumente der Sicherheitspolitik im 19. Jahrhundert

Kantonale und später Bundestruppen waren im 19. Jahrhundert das herausragende Instrument der eidgenössischen Sicherheitspolitik. Sie waren auf die Abwehr äusserer Gefahren vorbereitet und dienten in zweiter Linie der inneren Sicherheit. Über diesen Zweck hinaus spielte das Wehrwesen aber auch eine sehr wichtige Rolle für die Verständigung im Innern der Eidgenossenschaft und für die Schaffung einer nationalen Identität.

Die allgemeine Wehrpflicht für Männer ist ein altes Prinzip des eidgenössischen Militärwesens. Verwirklicht wurde dieses Prinzip seit dem 17. Jahrhundert, teilweise schon früher, in der Form der Miliz. In der Miliz übernehmen Wehrpflichtige Aufgaben für die Landesverteidigung neben ihren beruflichen und privaten Verpflichtungen. Die allgemeine Wehrpflicht und die Miliz gelten als Wehrform, die in idealer Weise der Demokratie als Staatsform entsprechen. Dabei liess sich die Eidgenossenschaft von Erfahrungen aus dem Ausland inspirieren etwa von den Milizen während der amerikanischen Revolution und dem Unabhängigkeitskrieg oder dem Bürger- bzw. Volksheer der französischen Revolution.

Die tatsächliche Durchsetzung der allgemeinen Wehrpflicht in der Schweiz blieb allerdings im 19. Jahrhundert mangelhaft und erwies sich als schwierig zu verwirklichen. Das war der Grund, weshalb der Bundesvertrag von 1815 präzise Mannschaftszahlen für die kantonalen Truppenkontingente festhielt (Artikel 2). Erst die Bundesverfassung von 1848 führte die allgemeine Wehrpflicht als Ersatz für das System der kantonalen Kontingente ein.

Im Verlaufe des 19. Jahrhunderts wurden Armee und Militärwesen mehr und mehr zur Bundeskompetenz, und zwar schrittweise in einem sehr langfristigen Zentralisierungsprozess. In vielen Kantonen stiess die schleichende Zentralisierung des Militärwesens auf Widerstand, weil die Truppen nicht nur die Aufgabe hatten, das Land gegen Grenzverletzungen zu schützen und ausländische Interventionen abzuwehren, sondern auch die innere Ruhe und Ordnung gewährleisten mussten. Den Kantonen war deshalb daran gelegen, über eigene Truppen für den Ordnungsdienst zu verfügen.

Das *Allgemeine Militair-Reglement* von 1817 war eine eigentliche militärische Grundordnung. Mit dem Reglement entstand eine kohärentere Gliederung der Armee und eine zentrale Behördenorganisation; später wurde die Ausrüs-

tung vereinheitlicht. Hinzu kamen eine gemeinsame Kaderausbildung (ab 1819) und schliesslich die eidgenössischen Übungslager (ab 1820). Noch später eingeführt wurden eine zentrale Militärschule und die eidgenössischen Inspektionen. In ihrer ursprünglichen Konzeption war die Armee in Friedenszeiten kantonal, in Kriegszeiten eidgenössisch. 1841 erhielt die Armee mit der Schweizerfahne wie wir sie heute kennen, ein einheitliches Feldzeichen, das die früheren kantonalen Feldzeichen ablöste.

Die Militärartikel der Bundesverfassung von 1848 waren die rechtliche Grundlage für ein Bundesheer. Mit der Bundesverfassung wurde das Militärdepartement zur Aufsichtsbehörde über das Militärwesen statt wie zuvor der Generalstab. Trotz diesen Änderungen hat sich die Bundesverfassung von 1848 auf das Wehrwesen weit weniger stark ausgewirkt als auf andere Bereiche (Staatsaufbau, einheitliche Währung usw.). Die Grundausbildung der Truppe wurde weiterhin den Kantonen überlassen. Wichtige Neuerungen waren die Einführung von Wiederholungskursen statt der eidgenössischen Truppenlager sowie die Gliederung der Mannschaften nach Altersklassen. Das Verbot, in ausländischen Armeen Dienst zu leisten kam nicht mit der neuen Bundesverfassung oder dem Militärgesetz von 1850 sondern erst 1859. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es viele Schweizer mit ausgewiesener militärischer Erfahrung aus fremden Kriegsdiensten für Frankreich, die Niederlande, Spanien, Neapel und andere. Diese auf Kriegsschauplätze erworbenen militärischen Kenntnisse waren später nicht mehr im gleichen Ausmasse vorhanden.

Die Grenzbesetzung während des deutsch-französischen Krieges von 1870/71 machte gravierende Mängel der schweizerischen Heeresorganisation und der Kriegstauglichkeit der Schweizer Armee sichtbar. General Hans Herzog, damals Oberkommandierender der Schweizer Armee, und Bundesrat Emil Welti, Vorsteher des Militärdepartements, setzten sich in der Folge für eine ambitionöse Zentralisierung des Militärwesens ein. Allerdings scheiterten sie damit 1872 in der Volksabstimmung.

Das Jahr 1874 ist nicht nur ein Meilenstein in der Schweizergeschichte wegen der Verfassungsrevision, sondern auch eine wichtige Wegmarke für das schweizerische Wehrwesen. Die Militärartikel der neuen Bundesverfassung machten Heereswesen und militärische Ausbildung zur Bundessache. Wo es kantonale Vollzugsaufgaben gab, wurden sie unter Bundesaufsicht gestellt. Bekräftigt wurde mit der neuen Bundesverfassung das Milizprinzip, und zwar im Gegensatz zum Vorschlag von General Herzog, der auch Berufsverbände schaffen wollte. Das kantonale Kontingentsssystem wurde endgültig abge-

schaft und die allgemeine Dienstpflicht fortan konsequent durchgesetzt. Ein Versuch einer noch stärkeren Zentralisierung des Militärwesens scheiterte 1895.

In den Jahren bis zum Ersten Weltkrieg wurden die Ausbildung der Armee und die Bewaffnung markant verbessert. Die Artillerie wurde ausgebaut und vor allem die Befestigungsanlagen. Bis 1860 waren die Haupteingänge zu den Alpen gesichert (St. Maurice, Bellinzona, Gondo, Luziensteig). Es lagen bereits Konzepte für einen befestigten Zentralraum vor und für ein System von Sperren entlang der möglichen Einfallachsen. Das Reduit während des zweiten Weltkrieges konnte somit auf ein bereits bestehendes Verständnis von der Befestigung und Verteidigung des zentralen Alpenraumes zurückgreifen. Ab den 1890er Jahren erhöhte die Schweiz ihre Munitionsreserven. Lebensmittelvorräte wurden angelegt und vergrössert, schliesslich die Festungsanlagen weiter ausgebaut.

Die Revision der Militärorganisation von 1907 erfolgte bereits in einer Zeit, als ein grosser Krieg in Europa erwartet wurde. Unter diesen düsteren Vorzeichen wurde die Armee neu organisiert (Truppenordnung 1911). Der Besuch des deutschen Kaisers Wilhelm II von 1912 sollte den Deutschen die Verteidigungsbereitschaft und den Verteidigungswillen der Schweiz demonstrieren und damit auch die Entschlossenheit, in einem zukünftigen europäischen Krieg neutral zu bleiben und das eigene Territorium zu verteidigen, wie es die Haager Konvention von 1907 von neutralen Staaten verlangt.

Was heute zu den ausgreifenden Komponenten der Sicherheitspolitik gehört (Diplomatie, Friedenspolitik, humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit usw.) war im 19. Jahrhundert mit Ausnahme der Diplomatie praktisch nicht vorhanden.

Im 19. Jahrhundert verfügte die Schweiz lediglich über einen schwach ausgebauten diplomatischen Dienst. Die Gesandtschaften in Paris und Wien stammten noch aus der Tagsatzungszeit, später wurden diplomatische Vertretungen in Turin (1864), Berlin (1867), Washington (1882), sowie London und Buenos Aires (1891) eröffnet. Daneben gab es konsularische Vertretungen, die sich um ausgewanderte Schweizerinnen und Schweizer kümmerten und konsularische Dienstleistungen erbrachten (Visaerteilung, Zivilstandswesen, Auskunfterteilungen usw.). Bei der Gründung des Bundesstaates (1848) verfügte die Schweiz über 45 Konsulate. Viele dieser konsularischen Posten wurden von Honorarpersonal geleitet, gewissermassen im Milizprinzip.

Trotz schwacher Auslandpräsenz und zweifellos dank dem Neutralitätsstatus wurde die Schweiz im Verlaufe der letzten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts zu einem wichtigen Standort für internationale Organisationen (Internationale Fernmeldeunion 1865, Weltpostverein 1874, Internationales Patentamt 1883, Zentralamt für internationale Eisenbahntransporte 1890, Internationales Friedensbüro 1891).

Das wichtigste Prinzip der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik war seit 1815 und bis heute die dauernde (immerwährende) und bewaffnete Neutralität. Sie ist kein Staatszweck, sondern ein Mittel, um die Zielsetzungen der Eidgenossenschaft zu verwirklichen (Unabhängigkeit, Schutz der Freiheit, Volksrechte, Sicherheit des Landes, gemeinsame Wohlfahrt usw.). Das Neutralitätsrecht – die Rechte und Pflichten neutraler Staaten, aber auch anderer Staaten gegenüber Neutralen – war zunächst Völkergewohnheitsrecht, teilweise auch Gegenstand von vertraglichen Garantien. Wie andere Teile des Kriegsvölkerrechts wurde es ab Ende des 19. Jahrhunderts kodifiziert und in internationalen Übereinkommen festgehalten. Die Schweiz beteiligte sich aktiv an den beiden Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907. Beide Konferenzen verfehlten zwar ihr ursprüngliches Ziel, die Abrüstung. Aber es entstanden wichtige Konventionen des Kriegsvölkerrechts, die teilweise bis heute gültig geblieben sind. Besonders wichtig für die Schweiz war die Haager Landkriegsordnung (Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges), welche auch die Rechte und Pflichten neutraler Mächte und Personen regelt.

Während das Neutralitätsrecht die Rechte und Pflichten neutraler Staaten im Völkerrecht verbindlich festlegt, ist die Neutralitätspolitik eine aussenpolitische Praxis, die zum Zweck hat, die Neutralität glaubwürdig zu machen. Dabei besteht ein erheblicher Ermessensspielraum. Wie dieser Ermessensspielraum genutzt wird, hängt nicht von einem abstrakten Neutralitätsverständnis ab, sondern von konkreten Interessen und Beurteilungen, die sich im Verlaufe der Zeit ändern. Deshalb verfolgte die Eidgenossenschaft seit 1815 durchaus unterschiedliche Neutralitätspolitiken, obschon das Neutralitätsrecht, spätestens, seit dessen Kodifizierung in den Haager Konventionen weitgehend gleichgeblieben ist. Wichtig ist der Unterschied zwischen einer fallweisen und einer dauerhaften bewaffneten Neutralität. Die Schweiz bekennt sich zur Neutralität unabhängig von einem bestimmten Krieg oder Konflikt. Fallweise hingegen kann jeder Staat in einem Krieg neutral bleiben. Die meisten Staaten sind an den meisten Konflikten nicht beteiligt.

Seit 1815 und bis heute hat es in der Schweiz immer wieder Phasen intensiver Auseinandersetzungen über die Neutralität gegeben, insbesondere unter dem Eindruck von Veränderungen im näheren sicherheitspolitischen Umfeld, beispielsweise während den revolutionären Wirren in Europa um 1848, während der Entstehung der europäischen Nationalstaaten im 19. Jahrhundert und den entsprechenden bewaffneten Konflikten, während der beiden Weltkriege, dem Kalten Krieg und nach dem Untergang der bipolaren Weltordnung nach 1989. Unter dem Eindruck des Krieges in der Ukraine und mit der erhöhten politischen Instabilität in Europa und weltweit ist – wenig überraschend – eine neue Neutralitätsdiskussion entstanden. Zum Thema Neutralität gibt es viele und umfangreiche Publikationen (s. [Literaturverzeichnis](#)).

Konzeptionelles und Strategisches Denken

In seinem Werk über die Konzeption der schweizerischen Landesverteidigung schrieb Alfred Ernst, dass es vor dem zweiten Weltkrieg keine umfassende offizielle Umschreibung der militärischen Konzeption der Schweiz gab: «Die jeweils herrschende Auffassung muss aus der Literatur sowie aus Reglementen, Botschaften, Berichten und Operationsplänen herausgelesen werden». Diese Beobachtung ist richtig, aber auch erklärungsbedürftig, weil die Schweiz besonders im 19. Jahrhundert bedeutende militärische Denker mit internationaler Ausstrahlung hervorbrachte.

Der aus der Waadt stammende Antoine-Henri Jomini prägte die Militärdoktrinen des 19. Jahrhunderts in erheblichem Ausmasse, vor allem in Frankreich und Russland, aber auch in den Vereinigten Staaten. Jominis Werke, die sich am militärischen Denken des Napoleonischen Zeitalters orientierten, blieben lange Zeit Lehrmittel an Offizierschulen. Von Jomini stammen Konzepte, die bis heute gültig geblieben sind, unter anderem gehen der Begriff und das Konzept der Logistik auf ihn zurück.

General Dufours Lehrbuch der Taktik für Offiziere aller Waffen war weit verbreitet und wurde sogar an der US-Militärakademie West Point als Lehrmittel verwendet. Jomini und Dufour, aber auch andere sammelten Erfahrungen in fremden Armeen und auf den damaligen Kriegsschauplätzen. Aber aus ihren Arbeiten sind keine Strategien für die schweizerische Landesverteidigung hervorgegangen. Vielleicht liegt es daran, dass das Militärische in der Schweiz des 19. Jahrhundert vorwiegend als Handwerk verstanden wurde: Es ging um das praktische Führen und Ausbilden der Truppe und um den Einsatz von Waffen. In einer solchen Logik war es nicht naheliegend spezifisch schweizerische Doktrinen zu entwickeln, sich auf die lokalen Gegebenheiten auszurichten und alles auch noch mit aussenpolitischen Maximen zu verknüpfen. Während es an umfassenden Strategien und Konzepten fehlte, gab es umfangreiche militärtechnische Schriften und Studien über Themen wie den Gebirgskampf.

Die grosse Aufmerksamkeit für das Technische und die Ausbildung sind bis heute eine Eigenschaft des schweizerischen Militärwesens geblieben. Zweifellos hängt das mit den Erfordernissen einer Milizarmee zusammen. Es spiegelt aber auch einen schweizerischen Charakterzug, der weit über das Militärische hinausreicht. Das Denken in Strategien ist Schweizerinnen und Schweizern eher fremd, oft sogar suspekt. Der Hang zum vermeintlich Praktischen dominiert auch in anderen Bereichen von Staat und Gesellschaft. Antworten

auf strategische und politische Herausforderungen werden oft in technischen Lösungen gesucht. In diesem Sinne passt Helmut von Moltkes Definition von Strategie ausgezeichnet zur Schweiz («Strategie ist ein System von Notbehelfen.»). Wer sich in die helvetische Staatskunst vertieft, stellt fest, dass Strategien sehr häufig Rechtfertigungsdokumente sind, um praktische Veränderungen in ein anschauliches Narrativ zu bringen und nur recht selten zukunftsweisende Entwürfe, um grosse Ziele zu erreichen.

Die Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg

Die Zeit zwischen dem deutsch-französischen Krieg 1870/71 und dem ersten Weltkrieg wird oft als „friedliches Vierteljahrhundert“ bezeichnet. Das trifft zwar auf die Schweiz und ihre unmittelbare Umgebung zu, trotzdem waren die zunehmenden Spannungen zwischen den Grossmächten nicht zu übersehen und hatten ihre Schatten früh auch auf die Schweiz geworfen. Es waren die Jahrzehnte des Imperialismus. Europäische Mächte dehnten ihre politische, militärische, wirtschaftliche und territoriale Kontrolle stärker als jemals zuvor auf andere Teile der Welt aus, insbesondere auf Afrika, Asien und auf Teile des pazifischen Ozeans. In entfernten Gebieten errichteten sie ihre Verwaltungssysteme, etablierten Handelsbeziehungen und nutzten die Ressourcen der kolonialisierten Länder. Wirtschaftliche Motive spielten eine wesentliche Rolle: die Suche nach Rohstoffen für die industrielle Produktion und in kleinerem Ausmasse die Suche nach Absatzmärkten für Produkte. Der Kolonialismus hatte tiefgreifende Folgen für die kolonisierten Gebiete, die teilweise bis heute nachwirken und ihre Spuren hinterlassen haben. Untereinander standen die europäischen Kolonialmächte in einem konfliktreichen Wettlauf, schlossen aber untereinander auch Vereinbarungen wie an der Berliner Afrikakonferenz von 1884–1885, wo sie über territoriale Ansprüche in Afrika verhandelten.

Europa war damals von Bündnissystemen überzogen, die wenig transparent waren und deshalb die Gefahr von Fehlwahrnehmungen beinhalteten und auch das Risiko, dass ein kleiner Konflikt zu einem grossen Krieg eskaliert, was 1914 tatsächlich auch geschah.

Ab den späten 1870er Jahren war das geopolitische Umfeld der Schweiz wesentlich vom Bismarck'schen Vertragssystem geprägt: vom Zweibund zwischen dem deutschen Reich und der Donaumonarchie (1879) und vom Dreibund unter Einschluss Italiens ab 1882. Frankreich war zunehmend isoliert und suchte ab 1892 eine Annäherung an Russland, das noch zur Zeit von Bismarcks Kanzlerschaft mit dem deutschen Reich verbündet war (Rückversicherungsvertrag). In der Schweiz löste die Einkreisung durch die Mächte des Dreibundes im Norden, Osten und Süden des Landes Unbehagen aus, vor allem in der Romandie. Trotz der vielfältigen historischen Bande und der inzwischen republikanischen Staatsform Frankreichs, waren die Beziehung der Schweiz auch zum westlichen Nachbarland von viel Misstrauen geprägt.

Die Jahre vor dem Ersten Weltkrieg waren Höhepunkt der pazifistischen Bewegungen, sowohl international wie in der Schweiz. Doch weder Pazifismus noch Bündnisdiplomatie oder Friedenskonferenzen vermochten die Katastrophe des Ersten Weltkrieges abzuwenden.

Erster Weltkrieg

Am 28. Juni 1914 wurde der Thronfolger Österreich-Ungarns, Erzherzog Franz Ferdinand und seine Gemahlin Sophie in Sarajewo Opfer eines Attentats. Der Mord am Thronfolgerpaar war der gut sichtbare Auslöser, der Europa in den darauffolgenden Jahren in den Abgrund stürzte. Europa war allerdings schon lange zuvor in einem prekären Zustand. Die verhängnisvolle Logik von Bündnissen, Absprachen und Fehlwahrnehmungen setzten Mobilmachungen und schliesslich Kampfhandlungen in Gang. Niemand war unvorbereitet, auch wenn der Beginn, der Verlauf und das gewaltige Ausmass des Krieges für die damaligen Menschen nicht vorhersehbar waren.

Die Schweiz hatte sich seit längerem auf einen Krieg in Europa vorbereitet. Den Schweizerinnen und Schweizern war in hohem Masse bewusst, dass ein zukünftiger grosser Krieg wieder nahe an ihren eigenen Landesgrenzen stattfinden würde.

Am 1. August 1914 beschloss der Bundesrat die Kriegsmobilmachung auf den 3. August. General Ulrich Wille wurde von der Bundesversammlung zum Oberbefehlshaber der Armee ernannt. Innerhalb einer Woche rückten 220'000 Soldaten in den Aktivdienst ein. Die Mobilmachung wurde geordnet und ohne grössere Störungen abgeschlossen. Ebenfalls am 3. August wurden wesentliche Teile der Bundesverfassung ausgesetzt, einen Tag später gab die Schweiz eine Neutralitätserklärung ab.

Das übergeordnete Ziel der Schweiz war es, einen gegnerischen Angriff über ihr Gebiet abzuwehren und ihre Neutralität aufrecht zu erhalten. Dieses Ziel wurde erreicht. Während des ersten Weltkrieges ist es nicht zu Versuchen oder bedrohlichen Vorbereitungen von militärischen Übergriffen auf die Schweiz gekommen.

Die militärischen Leitungsorgane Frankreichs und Deutschlands erachteten die schweizerische Armee als fähig, einen gegnerischen Angriff über ihr Gebiet abzuwehren. Im Falle eines Angriffes auf einen neutralen Staat wird seine Neutralität hinfällig. Er wird in diesem Fall erwägen, sich mit dem Gegner des Angreifers zusammen zu schliessen. Dazu können vorsorgliche Absprachen gemacht werden, was neutralitätspolitisch heikel ist. 1914 bestanden solche militärtechnischen Vorbereitungen der Schweiz mit Deutschland und der Donaumonarchie. Mit Frankreich wurden entsprechende Gespräche erst nach Kriegsbeginn geführt.

Der schweizerischen Armeeführung wurde teilweise zurecht eine deutschfreundliche Haltung vorgeworfen. Allerdings war es auch viel wahrscheinlicher, dass Frankreich und nicht Deutschland im Rahmen der Kampfhandlungen die Neutralität der Schweiz verletzen würde. Deutschland hatte sich schon Jahre vor dem ersten Weltkrieg darauf festgelegt, eine militärische Operation gegen Frankreich über Belgien und Nordfrankreich zu führen. Damit die Absprachen der Schweiz eine präventive Wirkung erzielten, wurden sie zum Teil den Kriegsparteien mitgeteilt.

Nicht nur der Zeitpunkt des Kriegsausbruchs, auch die Intensität und Brutalität des Krieges waren nicht vorhersehbar. Der Erste Weltkrieg überstieg sämtliche bisherigen Vorstellungen von Krieg. Er erstreckte sich über Kontinente und dauerte jahrelang. Die Kriegshandlungen weiteten sich auf den Luftraum aus und neuartige Kampfmittel kamen zum Einsatz wie Panzer und Giftgas. Auch in Bezug auf die Truppenstärke übertraf der Erste Weltkrieg frühere Kriege bei weitem. Die Mittelmächte hatten 3.5 Millionen Mann unter Waffen, die Entente 5.4 Millionen. Geplant wurden die militärischen Operationen mit den Doktrinen des 19. Jahrhunderts, die der Bewegungskriegsführung den Vorrang gaben mit dem Zweck, die Initiative zu behalten und den Feind mit Angriffen rasch zu vernichten. Der Krieg verlief anders als geplant. Er entwickelte sich – vor allem im Westen – rasch zu einem Stellungskrieg und zu einer Materialschlacht von nie gekanntem Ausmass.

Obwohl die Schweiz selbst nicht an Kampfhandlungen beteiligt war, hatten die militärischen Erfahrungen aus dem Ersten Weltkrieg auch bei der Schweizer Armee einschneidende Änderungen in Bewaffnung, Gefechtsführung und Ausbildung zur Folge. Das Potenzial des Zusammenwirkens der verschiedenen Waffengattungen (Infanterie, Artillerie usw.) wurde richtig erkannt und genutzt. Während der ersten Kriegsjahre erhielt die Schweizer Armee eine Luftwaffe und die Fliegerabwehr. Die geschickte Nutzung des Geländes für die Kampfführung wurde wichtig und zwar weit über den Bau von Befestigungsanlagen hinaus.

Die Zeit des Ersten Weltkrieges war in der Schweiz auch eine Zeit erheblicher innenpolitischer Spannungen. Zwischen den Landesteilen tat sich ein tiefer Graben auf. Die Sympathie der französischsprachigen Bevölkerung war klar bei den Entente-Mächte, die Deutschschweiz sympathisierte überwiegend mit den Mittelmächten. Auch in der Schweiz war die Bevölkerung der ausländischen Kriegspropaganda ausgesetzt. Ab der Kriegserklärung Italiens an Österreich-Ungarn im Mai 1915 waren sämtliche Nachbarstaaten der Schweiz im Krieg.

Mit der Mobilmachung brach für viele Familien das Einkommen weg. Besonders Arbeiterfamilien gerieten in wirtschaftliche Not. Die kriegswirtschaftlichen Vorbereitungen erwiesen sich als ungenügend. Dazu kamen Versorgungsengpässe. Der starke Ausbau der internationalen Verkehrsinfrastruktur in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatten zu einer noch nie dagewesenen länderübergreifenden Arbeitsteilung geführt. Vorbei war die Zeit, als sich die Schweiz noch weitgehend selbst versorgen konnte. Die grosse Missstimmung vor allem in der Arbeiterschaft führte mehrmals zum Einsatz von Truppen für den Ordnungsdienst. Ab 1917 lehnten die Sozialdemokraten die Armee grundsätzlich ab. Die Tragweite der wirtschaftlichen und sozialen Not, aber auch die innenpolitische Polarisierung wurden ganz offensichtlich von der politischen Führung der Schweiz unterschätzt.

Am Ende des Ersten Weltkriegs belastete die Grimm-Hoffmann-Affäre die Beziehungen der Schweiz zu den Entente-Mächten schwer. 1917 reiste Lenin von seinem Schweizer Exil aus nach Russland. Nach der Machtergreifung der Bolschewisten im Oktober/November 1917 schloss die Sowjetunion mit den Mittelmächten den Friedensvertrag von Brest-Litowsk (März 1918). Dies hatte zur Folge, dass die deutschen Truppen im Osten abgezogen werden konnten und während der Schlussphase des Krieges im Westen gegen Frankreich, Grossbritannien und die USA zum Einsatz kamen. Die Ausreise Lenins aus der Schweiz nach Russland erfolgte im Wissen und unter teilweiser Mitwirkung des Vorstehers des Politischen Departments, Bundesrat Alfred Hoffmann, sowie des Führers der Schweizer Sozialdemokraten, Robert Grimm. Zuvor wurde bereits der Schweizer Botschafter in Washington zur unerwünschten Person erklärt mit dem Vorwurf, er hätte auf einen Separatfrieden zwischen den Vereinigten Staaten und Deutschland hingewirkt. Diese Vorgänge wurden von den Entente-Mächten als Neutralitätsverletzung verurteilt. Am Ende des Ersten Weltkrieges stand die Schweiz unter massivem politischem Druck. Hoffmann musste als Bundesrat zurücktreten, Nachfolger wurde der Genfer Gustave Ador, der während seiner kurzen Amtszeit mit Erfolg das Ansehen der Schweiz bei den Entente-Mächten wiederherstellte und damit einen entscheidenden Beitrag zur Überwindung der Isolation der Schweiz am Ende des Ersten Weltkrieges leistete.

Schlecht waren die Beziehungen der Schweiz auch zur Sowjetunion. Nach der Ausweisung der sowjetischen Mission aus der Schweiz (1918) wurde die Schweizer Legation in Petrograd geplündert, rund sechstausend Schweizer mussten das revolutionäre Russland verlassen. Eine ganze Reihe von Affären und Zwischenfällen belasteten die Beziehungen zwischen den beiden Ländern in den folgenden Jahrzehnten.

Zwischenkriegszeit

Der Friedensvertrag von Versailles (1919) zwischen dem Deutschen Reich einerseits und Frankreich, Grossbritannien, den USA und Italien andererseits beendete den Ersten Weltkrieg auf völkerrechtlicher Ebene. Versailles war kein Frieden nach dem Vorbild früherer Friedensschlüsse nach grossen europäischen Kriegen, sondern ein Siegediktat ohne Absicht nach einem konstruktiven Neubeginn. Vielen Teilnehmern war bereits bei der Unterzeichnung bewusst, dass der Friedensvertrag von Versailles Ausgangspunkt für zukünftigen Konflikte und möglicherweise auch Kriege war.

Als neutrales Land, das nicht am Krieg beteiligt war, war die Schweiz nicht an den Friedensverhandlungen von Versailles und an den anderen Pariser Vorortverträgen beteiligt. Trotzdem war der Vertrag von Versailles für die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik wichtig. Artikel 435 des Vertrages bestätigte ausdrücklich die dauernde Neutralität der Schweiz von 1815. Gleichzeitig wurde das Besatzungsrecht der Schweiz für Nordsavoyen endgültig aufgehoben, welches ebenfalls auf den Wiener Kongress zurückging.

Ein für die Schweiz besonders wichtiges Ergebnis der Versailler Friedensverhandlungen war die Gründung des Völkerbundes. Die Schaffung eines Völkerbundes geht auf die berühmten 14 Punkte des amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson für die Nachkriegsordnung zurück. Der Kerngedanke Wilsons bestand darin, das Prinzip des Mächtegleichgewichts, das zuvor die Beziehungen zwischen den europäischen Mächten prägte, durch das Prinzip der kollektiven Sicherheit zu ersetzen, wonach sich alle Staaten verpflichten, auf Bedrohungen und Angriffe auf ein Mitglied gemeinsam zu reagieren, um Frieden und Sicherheit aufrecht zu erhalten.

In der Schweiz war der Beitritt zum Völkerbund innenpolitisch stark umstritten. Vor allem Vertreter der Armee lehnten ihn ab, weil sie – trotz vertraglicher Zusicherung – die Gefährdung der dauernden und bewaffneten Neutralität befürchteten. Dem Bundesrat und den Befürwortern gelang es in heftigen politischen Debatten, den Nutzen des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund überzeugend darzustellen. 1919 stimmten Volk und Stände dem Beitritt der Schweiz zum Völkerbund zu. Später erhielt die Schweiz eine ausdrückliche Zusicherung, an militärischen Sanktionen des Völkerbunds nicht teilnehmen zu müssen (differentielle Neutralität, Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920).

Dass der Sitz des Völkerbundes nach Genf kam, ist dem damaligen amerikanischen Präsident Woodrow Wilson zu verdanken. Er hatte kritisiert, dass die Friedensverhandlungen nach dem Ersten Weltkrieg in der Hauptstadt einer der Siegermächte stattfand und schlug bereits damals die Schweiz als neutralen Ort für die Friedensverhandlungen nach Ende des Ersten Weltkrieges vor. Bei den übrigen Siegermächten drang er damit nicht durch. In der Frage des Sitzes für den Völkerbund konnte er sich aber gegen hartnäckigen Widerstand vor allem Frankreichs durchsetzen. Wilson lud den Völkerbund zur konstituierenden Sitzung nach Genf ein. Diese Befugnis stand dem Präsidenten der Vereinigten Staaten auf Grund einer Vertragsbestimmung im Versailler Vertrag zu. Wilson nahm diese Befugnis wahr, obwohl die USA selbst dem Völkerbund nicht beitraten. Ohne Woodrow Wilsons entschiedenes Engagement gäbe es das internationale Genf in seiner heutigen Form nicht.

Im Jahrzehnt nach dem Ersten Weltkrieg war eine tiefe Kriegsmüdigkeit in Europa verbreitet. Viele Menschen hofften, dass mit dem Völkerbund und ab 1932 auch mit der Abrüstungskonferenz eine neue und friedlichere Ära der internationalen Beziehungen anbrechen würde. Diese Hoffnung erfüllte sich nicht. Der Völkerbund konnte die Katastrophe des Zweiten Weltkrieges nicht verhindern. Trotzdem ist er ein sehr wichtiger Meilenstein für die Entwicklung des Multilateralismus. Die internationale Ordnung, die nach dem Zweiten Weltkrieg entstand, wäre ohne die Erfahrungen mit dem Völkerbund nicht denkbar.

Auch in der Schweiz waren in den 1920er Jahren Antimilitarismus, Pazifismus und Wehrmüdigkeit verbreitet. Die Armee, besonders Bewaffnung und Ausbildung, wurde vernachlässigt. Ausser bei der Luftwaffe kam es praktisch zu keinen gehaltvollen Ausbausritten und Modernisierungen. Der finanzielle Druck auf das Militärbudget war gross, die Mannschaftsbestände gingen zurück, viele Stellungspflichtige wurden dienstuntauglich geschrieben.

Trotz Mitgliedschaft im Völkerbund setzte die schweizerische Diplomatie der Zwischenkriegsjahre weiterhin vor allem auf bilaterale Beziehungen. Die vielen internationale Konferenzen jener Jahre wurden aus der Schweiz eher skeptisch verfolgt. Dem Briand-Kellogg-Pakt, der Angriffskriege für völkerrechtswidrig erklärte und die Unterzeichnerstaaten verpflichtete, in Zukunft Streitigkeiten friedlich zu lösen, trat die Schweiz nicht bei. Der Pakt erwies sich als ein wichtiger Schritt zum völkerrechtlichen Gewaltverbot zwischen den Staaten.

In Europa und darüber hinaus waren die zwei Jahrzehnte zwischen dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg eine Phase grosser politischer und wirtschaftlicher Instabilität. Deutschland hatte zwar mit der Weimarer Republik eine demokrati-

sche Staatsform erhalten, doch die als ungerecht empfundenen Reparationszahlungen, die Gebietsverluste, die hohe Inflation, die Massenarbeitslosigkeit und die parteipolitische Zersplitterung schädigten das Ansehen der Republik. In Italien übernahmen die Faschisten bereits 1922 die Macht und errichteten einen Führerstaat mit korporatistischen Zügen, und nach dem Börsen-Crash von 1929 breitete sich die Weltwirtschaftskrise auch in Europa aus. Sie destabilisierte viele Staaten und führte in politische Krisen hinein. In der international abgekoppelten Sowjetunion entwickelte sich nach der Oktoberrevolution rasch eine autoritäre Parteiherrschaft mit Personenkult.

Nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten 1933 begann Deutschland eine revisionistische Aussenpolitik zu betreiben, die alles daran setzte, wichtige Elemente des Versailler Vertrages rückgängig zu machen. Abgelehnt wurden die Alleinschuld Deutschlands am Ersten Weltkrieg, Gebietsabtretungen, die Reparationszahlungen sowie die einschneidenden Einschränkungen für die deutsche Reichswehr. Deutschland verliess die Abrüstungskonferenz und auch den Völkerbund, führte die allgemeine Wehrpflicht ein und besetzte in Verletzung des Versailler Vertrages 1936 das Rheinland. Im gleichen Jahr schlossen Deutschland und Italien einen Freundschaftsvertrag. Die Schweiz befand sich geografisch mitten auf dieser Achse, gebildet von zwei expansionistischen Staaten.

Das imperiale Japan hatte den Völkerbund schon früher verlassen (März 1933). 1937 erfolgte schliesslich auch der Austritt Italiens und 1939 wurde die Sowjetunion nach dem Angriff auf Finnland ausgeschlossen. Damit war der Völkerbund bereits vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges kaum mehr in der Lage die negativen Dynamiken zu beeinflussen und seine Rolle für die kollektive Sicherheit wahrzunehmen.

Die Eidgenossenschaft beschritt während der 1930er Jahre einen Sonderweg. Faschistische Bewegungen gab es zwar auch in der Schweiz, sie hatten aber kaum politisches Gewicht. 1935 scheiterte ihr Versuch, eine neue, ständestaatlich geprägte Verfassung nach italienischem und österreichischem Vorbild zu schaffen (Fronteninitiative). In den gleichen Jahren verbesserte sich das Verhältnis der Sozialdemokraten und Gewerkschaften zum bürgerlichen Staat. Ein Meilenstein war das Friedensabkommen der Metall- und Uhrenindustrie von 1937, das als Grundstein für den schweizerischen Arbeitsfrieden gilt. Noch im gleichen Jahr bekannte sich die Sozialdemokratie zur schweizerischen Landesverteidigung.

Für die Armee war die Zeit zwischen den frühen 1930er Jahren bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges eine Phase teilweise hektischer Nachholarbeit, sowohl für Bewaffnung und Ausrüstung wie auch in Bezug auf die Organisation der Armee. Die Wehrpflicht wurde bis auf das 60. Altersjahr ausgedehnt. Es begannen Arbeiten an der Landesbefestigung, Grenzsperrren wurden erstellt und die zentralen Festungssysteme Gotthard und St. Maurice ausgebaut. Umfangreich waren auch die militärischen Beschaffungsvorhaben (Minenwerfer, Infanteriekanonen, Aufklärungspanzer, Messerschmitt-Flugzeuge usw.).

Den politischen und militärischen Entscheidungsträgern wurde bewusst, dass sich die Vorwarnzeiten für militärisch ausgetragene Konflikte in Europa inzwischen markant verkürzt hatten. Die Krisen vor dem Ausbruch des zweiten Weltkrieges (Anschluss Österreichs März 1938, Münchner Konferenz mit Abtretung des deutschsprachigen Sudetenlandes an Deutschland im September 1938, deutscher Einmarsch in Prag im März 1939) führten in der Schweiz zu umfangreichen Bereitschafts- und Versorgungsmassnahmen.

Während die militärischen Vorbereitungen noch erhebliche Lücken und Mängel aufwiesen, war eine andere Lehre aus der Zeit des Ersten Weltkrieges richtig gezogen worden: die kriegswirtschaftlichen Vorbereitungen. Zur sozialen Abfederung einer allfälligen Mobilmachung wurde die Erwerb ersatzordnung EO geschaffen.

Ab Mitte der dreissiger Jahre war sehr breit bewusst, dass es in einem zukünftigen Krieg auch um eine ideologische Auseinandersetzung gehen würde. Die Geistige Landesverteidigung mit ihrer Absage an totalitäre Herrschaftsformen und der Rückbesinnung auf schweizerische Werte wie Demokratie und Selbstbehauptung erwies sich als äusserst wirkungsmächtiges Denkgebäude. Ihre Inhalte haben das Denken der damaligen Generationen weit über die Zeit des Zweiten Weltkrieges hinaus geprägt. Die dauerhafte und bewaffnete Neutralität der Schweiz gehörte zum Kernverständnis der Geistigen Landesverteidigung. Schliesslich kehrte die Schweiz am Vorabend des Zweiten Weltkrieges wieder von der differentiellen zur integralen Neutralität zurück, was sie von der Teilnahme an den Zwangsmassnahmen des Völkerbundes gegen das südliche Nachbarland Italien suspendierte (Abessinien-Krieg).

Zweiter Weltkrieg

Am 1. September 1939 begann mit dem deutschen Überfall auf Polen der Zweite Weltkrieg, der in sechs Jahren fast 60 Millionen Menschen das Leben kostete. Am gleichen Tag beschloss der Bundesrat die Kriegsmobilmachung. Einen Tag später erklärten Frankreich und Grossbritannien Deutschland den Krieg. Die Mobilmachung in der Schweiz verlief erneut weitgehend reibungslos. Rund 430'000 Soldaten und 200'000 Hilfsdienstpflichtige wurden unter die Fahnen gerufen. Der Auftrag an die Arme war es, die Unversehrtheit des Territoriums und der Bevölkerung zu sichern. In den Tagen nach der Mobilmachung wurde auch die kriegswirtschaftliche Organisation ausgelöst.

Im Verlaufe des Krieges änderten die militärischen Dispositive der Schweizer Armee mehrmals. Ihre Ausprägungen spiegeln den Kriegsverlauf in Europa und die Einschätzungen der Lage durch die politische und militärische Führung der Schweiz. Über die Schweiz im Zweiten Weltkrieg ist äusserst umfangreich publiziert worden, deshalb folgen hier nur einige wenige Anmerkungen.

Bei Kriegsausbruch 1939 bestand in der Schweiz, ähnlich wie während früherer Kriege die Befürchtung, dass die kriegsführenden Staaten ihre Angriffe nicht direkt, sondern über Drittstaaten im Süden (Schweiz) oder Norden (Belgien, Niederlande) führen könnten. Diese Befürchtung war naheliegend angesichts der massiven Befestigungsanlagen an der deutsch-französischen Grenze. Die französische Maginot-Linie war ein umfangreiches Verteidigungssystem entlang der Grenze zu Belgien, Luxemburg, Deutschland und Italien, das zwischen 1930 und 1940 gebaut wurde. Die deutsche Siegfried-Linie erstreckte sich über rund 630 km entlang der deutschen Westgrenze und bestand aus über 18'000 Bunkern und Stollen sowie zahllosen Gräben und Panzersperren bis an die Schweizer Grenze.

In der frühen Kriegsphase, als die deutsche Wehrmacht im Osten engagiert war, gab es in der Schweiz zwar Befürchtungen vor möglichen französischen Grenzverletzungen, insgesamt wurde aber die Bedrohung klar bei Deutschland geortet. Die rasche Kapitulation Frankreichs im Juni 1940 kam sehr unerwartet und löste in der Schweiz Niedergeschlagenheit, teilweise sogar Defätismus aus, aber auch einen starken Widerstandswillen (Offiziersbund, Rütli-Rapport). Nach der Kapitulation Frankreichs war die Schweiz von den Achsenmächten weitgehend eingeschlossen, ab 1942 – nach dem Einmarsch deutscher und italienischer Truppen in Frankreich – sogar vollständig. Mit der Kapitulation Frankreichs 1940 verminderte sich nach schweizerischer Be-

urteilung das Risiko in militärische Auseinandersetzungen hineingezogen zu werden. Die Schweizer Armee wurde deshalb teilweise demobilisiert. Das war allerdings eine Fehleinschätzung. Die Demobilisierung der Armee von rund 400'000 auf 180'000 Mann kam zum gefährlichsten Zeitpunkt. Es war praktisch das einzige Zeitfenster für einen deutschen Angriff auf die Schweiz, der nicht gleichzeitig einen Truppenabzug und somit eine Schwächung der Wehrmacht auf anderen Kriegsschauplätzen bedeutet hätte.

Schon während der Schlacht um Frankreich hätte die Verteidigung der 1800 km langen Schweizer Grenze die Armee überfordert. Deshalb bezog sie ein Mittellandreduit. Nach der Kapitulation Frankreichs 1940 schliesslich das Alpenreduit, das festungsmässig ausgebaut wurde. Damit konnte die Nord-Süd-Achse, die Verbindung zwischen Frankreich und Italien auch im Falle eines Angriffs verteidigt und kontrolliert werden. Ab 1942 bestanden Pläne, das Alpenreduit nicht nur als Verteidigungsstellung zu nutzen, sondern nötigenfalls auch als Ausgangspunkt für offensive militärische Operationen. Insgesamt war das Alpenreduit jedoch ein militärisches Dispositiv, das nur während kurzer Zeit bezogen wurde. Aber es war ein starkes und lange wirkendes Symbol für den bedingungslosen Widerstandswillen.

Mit der Invasion der Alliierten auf dem europäischen Festland (Süditalien 1943, Normandie 1944) änderte sich die militärische Lage um die Schweiz erneut grundlegend. Der Krieg wurde wieder in der Nähe der Schweizer Grenze ausgetragen, und es entstand wieder eine ähnliche Konstellation wie während früheren europäischen Kriegen.

Während des Zweiten Weltkrieges kam es zu mehreren kleineren Neutralitätsverletzungen. Stalin empfahl den Alliierten in die Schweiz einzumarschieren und das Land zu besetzen. Vor allem Churchill wandte sich entschieden gegen ein solches Ansinnen. Der britische Kriegspremier hatte eine grosse Achtung für die standhafte Haltung der Schweiz, während sie von den Achsenmächten eingeschlossen war. Das teilte Churchill Aussenminister Anthony Eden mit und hielt es auch in seiner berühmten Geschichte des Zweiten Weltkrieges fest. An der Konferenz von Jalta (Februar 1945), als die Nachkriegsordnung für Europa verhandelt wurde, war dieses Thema bereits vom Tisch. Während der Schlussphase des Krieges hatte ohnehin keine Partei mehr ein Interesse daran, die Schweiz auf der Gegenseite in den Krieg zu drängen.

Am 8. Mai 1945 kapitulierte Deutschland bedingungslos und wurde anschliessend von den alliierten Streitkräften besetzt. Damit vermieden die Alliierten eine Situation wie nach dem Ersten Weltkrieg, als die Gegner der Weimarer Republik nach der deutschen Kapitulation die Behauptung aufstellen konnten,

dass das Deutschland im Felde unbesiegt geblieben und nur durch Verrat zum Verlierer gemacht worden sei (Dolchstosslegende). Der Pazifikkrieg dauerte noch drei Monate länger und endete nach dem Abwurf der Atombomben über Hiroshima und Nagasaki mit der Kapitulation Japans. Damit brach auch ein neues sicherheitspolitisches Zeitalter an.

Für die Schweiz beendete die Niederlage des Faschismus in Italien und der Sieg der Alliierten über Nazi-Deutschland auch eine traumatische Epoche der jüngeren Schweizergeschichte, die geprägt war von der heiklen Gratwanderung zwischen Anpassung und Widerstand. Die Schweiz blieb vom Krieg verschont. Im Urteil der schweizerischen Bevölkerung hatte sich die bewaffnete Neutralität während der Kriegsjahre bewährt. Aus diesem Grund bestand nach dem Kriegsende kein Anlass zu einem grundlegenden sicherheitspolitischen Kurswechsel.

Dass sich die Schweiz nicht auf der Seite der Alliierten am Krieg beteiligt hatte, belastete die Beziehungen zu den USA und zur Sowjetunion. Die Neutralität hatte bei den Staaten, die während des Krieges grosse Opfer geleistet hatten, einen zweifelhaften Ruf. Mit dem Kalten Krieg erlangte die die Neutralität rasch neues Ansehen. Dazu leistete die Schweiz selbst und insbesondere Bundesrat Petitpierre einen wichtigen Beitrag. Die überkommene Neutralitätsdoktrin wurde um die Dimension der Solidarität erweitert und in den internationalen Beziehungen galt fortab das Universalitätsprinzip. Die seit schlechten Beziehungen zur Sowjetunion normalisierten sich, 1946 nahmen die beiden Staaten diplomatische Beziehungen auf. In der Nachkriegszeit wurde auch das diplomatische Vertretungsnetz tatkräftig ausgebaut.

Kalter Krieg

Der Völkerbund war ausserstande, die negativen politischen Dynamiken zu durchbrechen, die zum Zweiten Weltkrieg führten. Die Bindung der einzelnen Währungen an das Gold verbreitete die grosse Wirtschaftskrise von 1929 in einer Kettenreaktion von den Vereinigten Staaten aus auf die ganze Welt. Wirksame Interventionsmöglichkeiten im Währungsbereich fehlten. Viele Staaten ergriffen protektionistische Handels- und Wirtschaftsmassnahmen, was die negative Dynamik verstärkte.

Eingehende Analysen der Krisen der Zwischenkriegszeit waren Ausgangspunkt für die Gestaltung neuer Institutionen für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg: für die Vereinten Nationen UNO als Organisation der kollektiven Sicherheit und Nachfolgeorganisation des Völkerbunds, für die Bretton Woods Institutionen im Währungs- und Finanzbereich (Internationaler Währungsfonds, Weltbank Gruppe) sowie für das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, heute World Trade Organization WTO), welches dem Freihandel verpflichtet war. Diese weltweiten Institutionen wurden mit Instrumenten ausgestattet, die es in Zukunft erlauben sollten, gefährliche Spannungen zu vermeiden und auf krisenhafte Entwicklungen einzuwirken.

Erste Gespräche über die institutionelle Neuordnung nach dem Zweiten Weltkrieg fanden bereits im Sommer 1941 zwischen den USA und Grossbritannien statt. Der Zeitpunkt ist bemerkenswert, weil die USA damals noch eine Neutralitätspolitik verfolgten und erst Monate später nach dem japanischen Angriff auf die U.S.-Pazifikflotte in Pearl Harbor zur Kriegspartei wurden (Dezember 1941). Die im Sommer 1941 von Grossbritannien und den USA unterzeichnete Atlantik-Charta gilt zurecht als programmatische Grundlage sowohl für die UNO wie später für die NATO. Im Januar 1943 trafen sich der britische Premierminister Churchill und der amerikanische Präsident Roosevelt erneut, diesmal in Casablanca. Die Diskussionen über die geopolitische Neuordnung und über die Schaffung multilateraler Institutionen verliefen während der Endphase des Zweiten Weltkrieges weitgehend parallel. An den Konferenzen von Teheran und Jalta ging es um Kriegsführung, um die Teilung Deutschlands in Besatzungszonen, aber auch um die Vereinten Nationen.

Aus sicherheitspolitischer Sicht ist die Gründung der Vereinten Nationen epochal und folgenreich. Der Hauptzweck der UNO besteht darin, den Frieden in der Welt und die internationale Sicherheit zu bewahren, aber auch die Freihei-

ten und Grundrechte der einzelnen Menschen zu garantieren. Mit ihren Organen für Diplomatie und Dialog sollen Konflikte frühzeitig erkannt und durch Verhandlungen und nötigenfalls mit Zwangsmassnahmen gelöst werden.

Die UNO-Charta verankerte erstmals das Gewaltverbot im Völkerrecht, wobei es zwei Ausnahmen gibt: das Recht der Staaten auf Selbstverteidigung nach Artikel 51 der UNO-Charta sowie Zwangsmassnahmen, die vom UNO-Sicherheitsrat beschlossen werden (Kapitel VII der UNO-Charta).

Die fünf ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates (USA, Sowjetunion, China, Grossbritannien und Frankreich) erhielten eine herausragende Rolle und verfügen über ein Vetorecht. Zum Zeitpunkt der Gründung der UNO entsprach die Zusammensetzung des Sicherheitsrats recht gut den geopolitischen Verhältnissen: Indien, Pakistan, grösste Teil Afrikas und viele andere Gebiete waren Teile des britischen bzw. französischen Kolonialreichs. Das änderte sich allerdings schon bald mit der Durchsetzung des Prinzips der Selbstbestimmung der Völker und der Entkolonialisierung – beides grosse Errungenschaften der Vereinten Nationen. Die Zusammensetzung des UNO-Sicherheitsrats – was die ständigen Mitglieder betrifft – ist allerdings bis heute unverändert geblieben.

Die Gründungsversammlung der Vereinten Nationen fand zwischen April und Juni 1945 in San Francisco statt. Unterzeichnet wurde die Charta von 50 alliierten Staaten, den Kriegsgegnern Deutschlands, Italiens und Japans. Im Juli und August des gleichen Jahres fand in Potsdam die letzte grosse Konferenz der Alliierten statt. Die USA, Grossbritannien und die Sowjetunion einigten sich auf die Aufteilung Deutschlands in vier Besatzungszonen (einschliesslich einer französischen). Deutschland sollte entmilitarisiert, dezentralisiert und demokratisiert werden. Auch Grenzziehungen und Reparationszahlungen standen auf der Traktandenliste. Es stand damals bereits fest, dass sich die USA nach Kriegsende nicht wieder zurückziehen würden wie nach dem Ersten Weltkrieg. Für die Sicherheit in Europa waren fortan und erstmals nicht mehr die alten europäischen Mächte ausschlaggebend, sondern die USA und die Sowjetunion.

Das Verhältnis der westlichen Staaten zur Sowjetunion war schon vor und während dem Zweiten Weltkrieg kompliziert, um es zurückhaltend auszudrücken. Die Sowjetunion führte eine aggressive Expansionspolitik, die vor allem in London und Washington entschieden abgelehnt wurde. Nachdem die Sowjetunion mit Deutschland 1939 einen Nichtangriffspakt (Molotow-Ribbentrop-Pakt) geschlossen hatte überfiel sie Finnland (Winterkrieg) und besetzte 1940 die baltischen Staaten sowie grosse Teile Polens. Im Sommer 1941 überfiel

Deutschland in Verletzung des Nichtangriffspakts die Sowjetunion. Von diesem Zeitpunkt an wurde die Sowjetunion sehr massiv mit amerikanischen Rüstungsgütern unterstützt und gehörte ins Lager der Alliierten. Gegen Ende des Zweiten Weltkrieges und noch stärker während der ersten Nachkriegsjahre wurden die Interessengegensätze zwischen den USA und der Sowjetunion zusehends unüberbrückbar. Ab Anfang 1945 unterstützte die Sowjetunion in weiten Teilen Ost- und Südeuropas die Machtergreifung kommunistischer Kräfte. 1945 und 1946 kam es in der Türkei, im Iran und in Griechenland zu offenen Konflikten.

Im März 1947 hielt der amerikanische Präsident Harry S Truman vor dem U.S.-Kongress seine historische Rede, deren Inhalt später als Truman-Doktrin berühmt wurde. Truman sprach von einer Zweiteilung der Welt in ein westlich-demokratisches und ein östlich-kommunistisches Lager. Er sprach sich für militärische und wirtschaftliche Unterstützung aller freien Völker aus, die sich dem Druck kommunistischer Kräfte von innen oder der Expansionspolitik der Sowjetunion von aussen widersetzen. Damit erhob Truman auch den Führungsanspruch für die westlich-demokratische Welt. Die Truman-Doktrin von 1947 gilt als der Beginn des Kalten Krieges.

Zur Abwehr des kommunistischen Einflusses lancierten die USA ein umfangreiches Hilfs- und Wiederaufbauprogramm, den Marshall-Plan, benannt nach dem damaligen US-Aussenminister. Die Sowjetunion verbot es den Staaten in ihrem Machtbereich, Marshallplan-Hilfe in Anspruch zu nehmen. Zusammen mit europäischen Ländern gründeten die USA 1948 die Organisation of European Economic Cooperation OEEC, welche die Marshallplan-Gelder verwaltete und die europäischen Staaten an das westliche Wertesystem anbinden sollte. Aus der OEEC ging später die OECD hervor (1961).

Der Marshallplan war zentral für die amerikanische Politik der Eindämmung des Kommunismus in Europa. Mit der Containment-Politik, dem Marshallplan und später der Gründung und der Führungsrolle in der NATO verabschiedeten sich die USA endgültig von der Monroe-Doktrin, mit der sich die USA seit den 1820er Jahren von der europäischen Politik fernhielt und zugleich den Einfluss europäischer Mächte auf dem amerikanischen Kontinent zurückdrängte.

Eine fast ebenso wichtige programmatische Erklärung war Trumans zweite Rede zur Amtseinführung (Second Inaugural Address) mit der er eines der grossen strategischen Probleme seiner Zeit aufgriff, die Beendigung des Kolonialismus. Das Dilemma bestand darin, dass die verbündeten Briten und Franzosen ihre Kolonien in die Unabhängigkeit entlassen sollten, ohne dass diese

in den Einflussbereich der Sowjetunion geraten. Das Instrument dazu war unter anderem die Entwicklungszusammenarbeit. In der gleichen historischen Rede gab Truman auch die Gründung der NATO bekannt (Januar 1949).

Während des Kalten Krieges war der Ausbruch einer grossen militärischen Konfrontation zwischen den beiden Blöcken eine permanente Bedrohung. Der Kalte Krieg führte in einem beispiellosen Rüstungswettlauf, einschliesslich mit Mitteln der nuklearen Abschreckung. In vielen Entwicklungsländern fanden blutige Stellvertreterkriege (proxy wars) statt. Ganz ähnlich wie während der beiden Weltkriege mobilisierten beide Seiten umfassend ihre Ressourcen, und zwar nicht nur militärisch, sondern auch wirtschaftlich, technologisch, im Bereich der Medien, Bildung oder Kultur.

Unter den politischen Rahmenbedingungen des Kalten Krieges integrierte sich die Schweiz wirtschaftlich und kulturell rasch in die westliche Welt, deren Werte sie teilt. Das Vollmachten-Regime und die Kriegswirtschaft wurden in kurzer Zeit abgebaut. Die letzten Vollmachten-Erlasse hob das Parlament 1952 auf. Am politischen und militärischen Integrationsprozess in Westeuropa beteiligte sich die Schweiz nicht, aber an vielen anderen Formen der europäischen Zusammenarbeit, beispielsweise am CERN oder am Europarat. Schweizerische Unternehmen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, aber auch Kulturschaffende waren ohnehin stark international ausgerichtet. Ordnungspolitisch war die Schweiz damals und ist bis heute der Marktwirtschaft und dem Freihandel verpflichtet, entsprechend gehörte sie zu den Gründungsmitgliedern der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA (1960). Der Beitritt zur EWG, EG oder EU mit ihrer politischen Finalität war hingegen für die Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer keine ernsthafte Option.

An der Gründung der UNO 1945 wirkte die Schweiz nicht mit. Der Grund ist offensichtlich: Die UNO hatte zunächst den Charakter einer Koalition der alliierten Mächte. Zur Gründung nach San Francisco eingeladen waren Staaten, die sich im Kriegszustand mit den Achsenmächten und dem imperialen Japan befanden. Eine besondere Anerkennung der schweizerischen Neutralität durch die UNO, ähnlich wie es einst vom Völkerbund praktiziert wurde, erwies sich als unmöglich. Selbst nachdem die UNO ihren ursprünglichen Charakter als Koalition kriegsführender Staaten verloren hatte, dauerte es noch ausserordentlich lange bis die Schweiz Vollmitglied der UNO wurde, nämlich bis 2002, mehr als ein Jahrzehnt nach dem Ende des Kalten Krieges. Allerdings wirkte die Schweiz früh und sehr aktiv in den spezialisierten Organisationen des UNO-Systems mit, leistete finanzielle Beiträge und stellte auch hochran-

gige Funktionäre im UNO-System. Während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickelte sich Genf zum weltweit grössten Standort für internationale Organisationen.

Ab den 1950er Jahren hatte die Schweiz ein sehr dynamisches wirtschaftliches Wachstum. Wichtige Infrastrukturvorhaben wurden realisiert wie das Autobahnnetz ab den 1960er Jahren oder der Bau von Atomkraftwerken. Die Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg waren auch eine Zeit starker Urbanisierung. Damit verbunden war eine bedeutende Arbeitsimmigration aus Südeuropa, aber auch eine umfangreiche Binnenmigration von ländlichen Gebieten der Schweiz in die städtischen Zentren. Diese Entwicklung löste herkömmliche soziale und kulturelle Bindungen auf. Deshalb wurde das kräftige wirtschaftliche Wachstum ab den späten 1950er Jahren zunehmend auch als gesellschaftliches Problem wahrgenommen.

Ab den 1950er und 1960 Jahren wurden in der Schweiz kritische Formen der Selbstreflexion unüberhörbar. Kulturschaffende spielten dabei eine wichtige Rolle als eigentliche Treiber gesellschaftlicher Debatten (Dürrenmatt, Frisch, Bichsel usw.). Rückblickend gehören diese Jahre zu den intellektuell spannendsten Epochen der jüngeren Schweizergeschichte. In den lebendigen Debatten spielten die Armee und die Landesverteidigung eine prominente Rolle. Sie waren häufig Zielscheiben für das Aufbegehren gegen das politische Establishment und gegen für überkommen gehaltene Selbstbildnisse der Schweizerinnen und Schweizer. Etwas später formierten sich zunehmend soziale Bewegungen ausserhalb der herkömmlichen politischen Strukturen und des kulturellen Diskurses. Manche von ihnen gab es zwar bereits früher, aber sie bekamen erst damals ein grösseres politisches Gewicht. Zu ihnen gehören die Friedensbewegung, die Frauenbewegung und die Umweltbewegung.

Von der Truman-Doktrin zur Kubakrise

Europa und vor allem das geteilte Deutschland waren Brennpunkte des Kalten Krieges. Die Blockade Berlins durch die Sowjetunion 1948/49 führte an den Rand einer bewaffneten Auseinandersetzung der westlichen Mächte mit der Sowjetunion. Besonders in Deutschland war die Befürchtung gross, zum nächsten Kriegsschauplatz zu werden. 1949 ging die Zeit der Besatzungszonen zu Ende. Die Bundesrepublik Deutschland BRD wurde gegründet und im gleichen Jahr entstand aus der sowjetischen Besatzungszone die Deutsche Demokratische Republik DDR. Beide deutschen Staaten rüsteten auf. 1955 trat die Bundesrepublik Deutschland der NATO bei. Ebenfalls 1955 schlossen sich die kommunistischen Staaten Osteuropas zum Militärbündnis des Warschauer Paktes zusammen. Beide Blöcke verfügten über Nuklearwaffen und umfangreiche konventionelle Streitkräfte. In Osteuropa wurde der innere Widerstand gegen die kommunistischen Regimes mit Gewalt unterdrückt (Volksaufstand in der DDR vom 17. Juni 1953; Ungarnaufstand 1956). Ende 1958 forderte der sowjetische Regierungs- und Parteichef Chruschtschow ultimativ den Abzug der alliierten Truppen aus Berlin. Die Stadt lag geografisch mitten in der DDR und war ein Ärgernis für die Sowjetführung und die Führung der DDR (zweite Berlin-Krise). Die heftigen Spannungen gingen erst mit dem Mauerbau (1961) zurück und mit der Zusicherung der USA, die Freiheit von West-Berlin nötigenfalls militärisch zu verteidigen.

Die Rivalität und die Spannungen zwischen beiden Blöcken waren nicht auf Europa beschränkt. Im Juni 1950 fielen nordkoreanische Truppen in Südkorea ein. Der Koreakrieg begann. UNO-Truppen unter amerikanischer Führung griffen auf der Seite Südkoreas in die Kämpfe ein. Erst drei Jahre später konnte ein Waffenstillstand geschlossen werden. Weil die UNO selbst Kriegspartei war, kam sie für die Überwachung des Waffenstillstands nicht in Frage. Diese Aufgabe wurde der Neutralen Überwachungskommission (Neutral Nations Supervisory Commission, NNSC) übertragen, für welche die Schweiz ein grosses Truppenkontingent stellte.

Zwar verfügte die Sowjetunion ab 1949 über eigene Nuklearwaffen, allerdings fehlten ihr weitreichende Trägersysteme. Die USA hingegen hatten in Westeuropa und in der Türkei Stützpunkte, von denen aus Ziele in der Sowjetunion gut erreichbar waren. Die Sowjetunion war entschlossen, diese Asymmetrie zu beenden. 1957 löste der Start des sowjetischen Satelliten Sputnik einen eigentlichen Schock aus und war Auslöser für die Weltraumprogramme der NASA. Die amerikanische Überlegenheit geriet nicht nur wegen der länger-

fristigen Perspektive weitreichender sowjetische Raketen unter Druck, sondern auch wegen der Stationierung sowjetischer Raketen auf Kuba, damit kamen die grossen Städte in den Vereinigten Staaten in Reichweite sowjetischer Trägerwaffen. Die Eskalation während der Kubakrise (Cuban Missile Crisis) brachte die Menschheit an den Rand eines Nuklearkrieges. Mit geschickten Entscheidungen, gelungener Kommunikation, militärischer Zurückhaltung (Seeblockade statt militärischen Angriffs auf Kuba), mit Kompromissbereitschaft beim Abzug der Raketen aus Kuba und der Türkei aber auch mit viel Glück konnte die Katastrophe verhindert werden. Eine Rolle spielte auch der politische Druck der Verbündeten der beiden Supermächte gegen eine weitere Eskalation.

Aus der Kuba-Krise wurden die richtigen Schlussfolgerungen gezogen. Zwischen den USA und der Sowjetunion wurde ein heisser Draht als permanentes Kommunikationsmittel eingerichtet. Bald entstanden noch weitere vertrauensbildende Massnahmen und es begannen schliesslich Gespräche zur Rüstungskontrolle. Mit dem Schutzmachtmandat für die USA leistete die Schweiz vor, während und nach der Kubakrise namhafte Beiträge zur Deseskalation.

Ab Ende der 1960er Jahre verfügten die USA und die Sowjetunion über derart massive Nuklearwaffenarsenale, dass es ihnen selbst nach einem nuklearen Erstschatz der anderen Seite möglich gewesen wäre, den jeweiligen Gegner vollständig zu vernichten. In dieser Ausgangslage und mit den Erfahrungen während der Kuba-Krise begannen sich die USA und die Sowjetunion für Rüstungskontrolle zu engagieren. Einerseits ging es um Vereinbarungen zwischen den beiden Supermächten im Bereich der Nuklearwaffen (SALT, ABM), andererseits um umfassende Vereinbarungen zum Verbot und zur Einschränkung von Massenvernichtungswaffen. Für diese umfassenden Abkommen wurde Universalität angestrebt: möglichst viele Staaten sollten Vertragsparteien werden. Von besonderer Tragweite war neben dem Atomwaffensperrvertrag von 1968 das Biologiewaffenübereinkommen von 1972, welches biologische und Toxin-Waffen umfassend ächtete. Versuche, in Europa eine nuklearwaffenfreie Zone zu errichten scheiterten nach mehreren Anläufen. In anderen geografischen Regionen erwies sich der Ansatz hingegen als erfolgreich (Lateinamerika/Karibik, Südpazifik, Südostasien, Afrika, Zentralasien, Arktis, Meeresboden). In wenigen Jahren entstand ein dichtes Netz von völkerrechtlich bindenden Rüstungskontroll- und Abrüstungsabkommen.

Konzeptionsstreit: vom Reduit zur totalen Landesverteidigung

Für die Sicherheits- und Militärpolitik waren die Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg eine besonders spannende Zeit mit engagierten Auseinandersetzungen über die richtige militärische Doktrin (Konzeptionsstreit). Anhänger einer statischen Verteidigungsdoktrin, die auf die Kampfkraft der Infanterieverbände und auf die Nutzung des Geländes setzten, standen Anhängern einer beweglichen Raumverteidigung gegenüber, die den Ausbau mechanisierter Verbände und der Luftwaffe forderten und auch die Beschaffung von Nuklearwaffen nicht ausschlossen.

Die bewaffnete Neutralität blieb für beide Denkschulen der politische Orientierungsrahmen. Die Anhänger beider Konzepte gingen davon aus, dass ein zukünftiger Gegner über grosse Feuerkraft verfügen würde. Entsprechend modernisierte die Schweizer Armee ihre Bewaffnung in allen Bereichen und steigerte die Kampfkraft massiv.

Die *Truppenordnung 61* schuf drei mechanisierte Divisionen und folgte damit den Anliegen der Anhänger der dynamischen Raumverteidigung. Im gleichen Jahr beschloss das Parlament die Beschaffung von 100 Mirage Kampfflugzeugen, die später wegen den Kostenüberschreitungen als eigentlicher Beschaffungsskandal in Erinnerung geblieben ist (Mirage-Affäre).

Die *Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6.6.66* beendete den Konzeptionsstreit mit einem Kompromiss in Bezug auf die militärische Doktrin. Neues Leitmotiv wurde die Abwehrdoktrin, eine Kombination aus Bewegungskriegsführung, um militärische Entscheidungen herbeizuführen, sowie der Verteidigung aus vorbereiteten Armeestellungen und Widerstandszentren heraus, die das ganze Land abdeckten.

Die *Konzeption der militärischen Landesverteidigung* wurde in der Öffentlichkeit positiv aufgenommen und als angemessene Antwort auf die damalige Bedrohungslage beurteilt. Sie war die erste schriftlich verfasste Konzeption des Bundesrats zur militärischen Landesverteidigung überhaupt. Kritik kam von Zürcher Offizierskreisen. Sie erhoben den Vorwurf, dass für das Konzept in erster Linie finanziellen Überlegungen ausschlaggebend gewesen wären und nicht die sicherheitspolitische Lagebeurteilung.

Eine heftige Auseinandersetzung betraf die Beschaffung von Nuklearwaffen für die Schweizer Armee. Sie dauerte von 1945 bis 1977 und überschattete auch den Konzeptionsstreit. Nach den Atombombenabwürfen von Hiroshima und Nagasaki gingen Militärexperten weltweit davon aus, dass Nuklearwaffen bald zum üblichen Arsenal von Streitkräften gehören und sich deshalb auch für die Schweiz die Frage nach einer nuklearen Bewaffnung stellt. Erste Diskussionen dazu fanden bereits 1945 statt. Die 1946 geschaffene Studienkommission für Atomenergie befasste sich offiziell mit der zivilen Nutzung der Kernenergie. Ohne dass es zunächst publik wurde, ging es aber auch um ein schweizerisches Atomwaffenprogramm, für welches Uranvorräte angelegt wurden. 1958 und 1962 wurden an der Urne Volksinitiativen für ein Atomwaffenverbot massiv abgelehnt. 1958 gab der Bundesrat eine bemerkenswerte Grundsatzserklärung ab: «In Übereinstimmung mit unserer jahrhundertealten Tradition der Wehrhaftigkeit ist der Bundesrat deshalb der Ansicht, dass der Armee zur Bewahrung der Unabhängigkeit und zum Schutze unserer Neutralität die wirksamsten Waffen gegeben werden müssen. Dazu gehören Atomwaffen.»

Das schweizerische Nuklearprogramm führte nicht zur Entwicklung einer eigenen Atomwaffe. In erster Linie hatte es den Zweck, über Kenntnisse, Technologien und Materialien zu verfügen, um nötigenfalls rasch selbst Kernwaffen herstellen zu können. Zur Vorbereitung gehörte auch die Beschaffung der Mirage III, weil sie als Träger von Atomwaffen in Frage kam.

Der Atomwaffensperrvertrag NPT (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons) von 1968 war die Antwort auf die allgemein befürchtete Verbreitung von Kernwaffen. Dieses bis heute wichtige Abkommen wurde von der Sowjetunion und den USA orchestriert und an der Genfer Abrüstungskonferenz verabschiedet. Die Schweiz unterzeichnete den Atomsperrvertrag schon 1969, ratifizierte ihn aber erst 1977 – ungewöhnlich lange nach der Unterzeichnung. In der Schweiz wurde kritisiert, dass der NPT ungleiche Rechte und Pflichten für die Vertragsparteien beinhaltet. Die ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates, die damals bereits über Nuklearwaffen verfügten, konnten ihre Nuklearwaffen behalten, während die übrigen Vertragsstaaten darauf verzichten mussten und zudem strengen Kontrollen unterstellt wurden. Im damaligen Militärdepartement gab es Stimmen, die den Vertrag grundsätzlich ablehnten und an der Option einer eigenständigen Nuklearwaffenentwicklung festhalten wollten.

Die 1970er Jahren waren die Zeit des Baus von Kernkraftwerken in der Schweiz. Das Fernbleiben vom Atomwaffensperrvertrag hätte die schweizerische Elektrizitätswirtschaft mittel- und längerfristig von der internationalen

Zusammenarbeit im zivilen Nuklearbereich ausgeschlossen (Zugang zu spaltbarem Material, Ausrüstungsgüter, Nukleartechnologie). Deshalb setzte sich die Elektrizitätswirtschaft energische für den Beitritt zum Atomwaffensperrvertrag ein, was 1977 auch geschah.

Bereits in seinem Schlussbericht zum Aktivdienst stellte General Guisan fest, dass die moderne Kriegsführung alle Lebensbereiche umfasst und daher eine totale Landesverteidigung erforderlich sei. Im Grundsatz wurde das enge Zusammenwirken von Diplomatie, Armee, Zivilschutz, wirtschaftlicher Vorsorge, Staatsschutz usw. von niemandem bestritten. Institutionelle Anpassungen hatten allerdings einen schweren Stand, beispielsweise eine Ausweitung der Rolle des Militärdepartements oder die Idee der einer Kommission mit operationellen Kompetenzen in diesem Bereich. Den militärischen Planern wurde damals auch bewusst, dass die Armee in Zukunft in einem besiedelten Operationsraum zu wirken hat. Damit gewannen Zivilschutz, die koordinierten Dienste, der Territorialdienst und die Logistik massiv an Bedeutung.

Schliesslich wurde aus der Landesverteidigungsübung von 1967 die Schlussfolgerung gezogen, dass der Abwehrkampf über den militärischen Bereich hinaus erweitert werden müsse. Der Schritt von der Landesverteidigung zur Gesamtverteidigung bedeutete engere Koordination und permanente Anpassungen. Die Unterscheidung von Kriegsfall und der Abwehr von Bedrohungen in Friedenszeiten wurde zusehends unschärfer. 1969 wurde die Zentralstelle für Gesamtverteidigung geschaffen mit einem Direktor, dessen Rolle im organisatorischen Geflecht schwierig war und nie richtig geklärt wurde.

Auf dem Weg zu einer umfassenden Sicherheitspolitik spielte die von Karl Schmid geleitete *Studienkommission für strategische Fragen* eine herausragende Rolle. Sie erarbeitete die Grundlagen für eine sicherheitspolitische Strategie, welche weit über die Militärpolitik hinausreichte. Für spätere Studiengruppen in diesem Bereich ist sie Referenzpunkt und ein nie mehr erreichtes Vorbild geblieben. Die Arbeit der Studienkommission war die Grundlage für die *Konzeption der Gesamtverteidigung*, die der Bundesrat 1973 vorlegte – ein grosser Meilenstein der schweizerischen Sicherheitspolitik. Als wichtiges Element hielt die Konzeption die internationale Friedenssicherung fest. Das zweite wichtige Element war die Dissuasion, die Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft. Beim Versagen dieser Komponenten wäre der Abwehrkampf zum Zug gekommen entsprechend der Konzeption der militärischen Landesverteidigung von 1966. Das Territorium der Schweiz war ab der Grenze zu verteidigen, ein Gegner sollte die operativen Ziele nicht erreichen können und – im schlechtesten Szenario – sollte immerhin ein Teil des Landes

unter schweizerischer Hoheit behalten werden. In diesem Rahmen bestanden Kaderorganisationen für den Widerstand, die später in einem völlig anderen geopolitischen Umfeld aufgelöst und skandalisiert wurden.

Für Stabsübungen und für die Ausbildung der Truppe wurden sog. strategische Fälle definiert (Normalfall, Krisenfall, Neutralitätsschutzfall, Verteidigungsfall, Katastrophenfall, Besetzungsfall). Es war eine Herausforderung, alle Lebensbereiche in die Gesamtverteidigung einzubeziehen und mit dem demokratischen und föderalistischen Staatswesen in Einklang zu bringen.

Der Sicherheitspolitische Bericht der Schweiz von 1973 (Konzeption der Gesamtverteidigung), die Konzeption der militärischen Landesverteidigung von 6.6.66 und die Armee 61 sind gültig geblieben bis zum Ende des Kalten Krieges. Die Reihenfolge ist bemerkenswert. Zuerst erfolgte die Armeeorganisation, dann die militärische Doktrin und am Schluss die übergeordnete sicherheitspolitische Strategie. In den meisten Staaten ist die Reihenfolge umgekehrt: zuerst die Strategie und erst danach werden Entscheide getroffen über die Doktrin, Bewaffnung und Ausrüstung der Streitkräfte. Das ist ein fernes Echo der strategischen Abstinenz aus dem 19. Jahrhundert.

Entspannungspolitik

Die Entspannungspolitik ab den späten 1960er Jahren ist jene Epoche des Kalten Krieges, während der die beiden Blöcke nach einer Koexistenz suchten, eine direkte Konfrontation möglichst vermeiden wollten und dem Wettrüsten Schranken setzten. Die Entspannungspolitik war kein kohärentes aussenpolitisches Konzept, sondern eine Reihe miteinander verschränkter Entwicklungen. Wichtige Voraussetzung für die Entspannungspolitik waren die Verbesserung der zwischenstaatlichen Beziehungen in Europa als Folge der deutschen Ostpolitik, die Durchbrüche bei der Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie die neuartigen Formen der kooperativen Sicherheit, die sich im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa KSZE entwickelten.

Nach der deutschen Bundestagswahl von 1969 machte der neue Bundeskanzler Willy Brandt weitreichende Ankündigungen mit dem Ziel, die Beziehungen zu den Staaten des Warschauer Paktes zu verbessern. Zwischen 1970 und 1973 anerkannte die Bundesrepublik Deutschland in den Ostverträgen den Status quo in Europa und regelte ihre Beziehungen zur Sowjetunion. Die Oder-Neisse-Linie wurde von der BRD als deutsche Ostgrenze anerkannt und ein gegenseitiger Gewaltverzicht vereinbart. 1972 traten die Abkommen der BRD mit der Sowjetunion (Moskauer Vertrag) und mit Polen in Kraft (Warschauer Vertrag). Ebenfalls 1972 unterzeichneten die BRD und die DDR den Grundlagenvertrag, der die Einrichtung ständiger Vertretungen vorsah. Die USA unterstützten die deutsche Ostpolitik nach anfänglicher Skepsis. Diese und weitere Vereinbarungen förderten die politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit und trugen zu einem dauerhaften Frieden in Europa bei. Für viele Menschen, die den Zweiten Weltkrieg und den Beginn des Kalten Krieges erlebt hatten, waren die Ostverträge ein epochales Ereignis. Die fundamentalen Veränderungen betrafen sehr unmittelbar das sicherheitspolitische Umfeld der Schweiz und blieben nicht ohne Auswirkung auf die schweizerische Sicherheitspolitik.

Bereits in den 1950er Jahren gab es erste Vorschläge für eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz. Diese frühen Initiativen scheiterten jedoch an den tiefgreifenden politischen Differenzen zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion. 1967 schlugen die Staaten des Warschauer-Paktes eine Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vor. Die Absicht dahinter war die Auflösung der militärischen Bündnisse und das Herausdrängen der USA aus Europa. Ab Anfang der 1970er Jahre waren die NATO-Staaten zunehmend bereit, eine solche Konferenz zu unterstützen, allerdings mit völlig an-

derer Zielsetzung. Nach intensiven diplomatischen Vorbereitungen und Verhandlungen wurde die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit KSZE 1973 in Helsinki eröffnet. Es nahmen die 15 NATO-Staaten, die 7 Staaten des Warschauer Paktes sowie 13 neutrale und blockfreie Länder teil. Nach zweijährigen Verhandlungen, die in Genf stattfanden, wurde am 1. August 1975 die KSZE-Schlussakte in Helsinki unterzeichnet. Dieses Dokument enthielt zehn Prinzipien (Dekalog) für die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten. Die Staaten verpflichteten sich unter anderem zur Unverletzlichkeit der Grenzen, zur Achtung der Souveränität, zur Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten sowie zur Wahrung von Menschenrechten und Grundfreiheiten. Zudem wurde eine Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Umwelt vereinbart. Wichtig waren die Vertrauensbildenden Massnahmen im militärischen Bereich. Die Umsetzung der Verpflichtungen aus der KSZE-Schlussakte durch die einzelnen Staaten wurde an Folgekonferenzen überprüft. Die Logik des KSZE-Prozesses bestand darin, die Sicherheit für sämtliche Staaten durch Zusammenarbeit zu stärken.

Die Schweiz agierte zunächst zurückhaltend gegenüber dem KSZE-Prozess. Befürchtet wurden Abrüstungsverpflichtungen, welche die eigene Landesverteidigung mit der Milizarmee hätten schwächen können. Wie andere neutrale und blockfreie Staaten spielte die Schweiz aber bald eine wichtige und aktive Rolle im KSZE-Prozess. Die Schweiz engagierte sich besonders stark für das Völkerrecht und für die friedliche Streitbeilegung, aber auch für die menschliche Dimension der KSZE. Für die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik wurde die multilaterale Diplomatie in diesen Jahren zu einem immer wichtigeren Handlungsfeld.

Entspannungspolitik, Fortschritte bei der Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie die Zusammenarbeit im Rahmen der KSZE bedeuteten allerdings keineswegs das Ende des Kalten Krieges. In anderen Weltgegenden wurden erbarmungslose Stellvertreterkriege mit grossen Opfern an Menschenleben geführt, u.a. in Indochina, Afghanistan und Angola.

Der formelle Beginn der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit erfolgte 1960/61 mit der Schaffung der Stelle eines Delegierten für technische Zusammenarbeit. Es waren die Jahre der grossen Unabhängigkeitswelle in Afrika. Deshalb ist es auch kein Zufall, dass in diesen Jahren sehr viele andere nationale und internationale Entwicklungsorganisationen gegründet wurden. Die Pioniergeneration der späteren Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA stützte sich auf Erfahrungen der Schweiz mit dem kriegsver-

sehrten Europa in der unmittelbaren Nachkriegszeit (Schweizer Spende) sowie auf die Arbeit und Kenntnisse privater Hilfswerke in aussereuropäischen Gebieten. Die Jahre der Entspannungspolitik im folgenden Jahrzehnt war eine Zeit des grossen Wachstums der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Die Kredite wurden massiv erhöht. 1973 wurde das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe gegründet und 1975 schaffte das schweizerische Parlament gesetzliche Grundlagen für die Entwicklungszusammenarbeit. Die Welt wurde multipolarer, und die Schweiz verfügte nun über neuartige Instrumente der internationalen Zusammenarbeit, die auch sicherheitspolitisch von Bedeutung waren.

Trotz diesen Entwicklungen blieb die Skepsis in der schweizerischen Bevölkerung gegenüber dem Multilateralismus (und der Entwicklungszusammenarbeit) bestehen. 1986 wurde der UNO-Beitritt an der Urne massiv abgelehnt. Ausgreifende Komponenten der schweizerischen Sicherheitspolitik blieben bis in die Spätphase des Kalten Krieges wenig ausgeprägt. Nennenswert sind die bereits erwähnte Teilnahme an der Waffenstillstandskommission in Korea, die Lufttransporte der Swissair für die UNO während der Suezkrise und dem Bürgerkrieg in Kongo sowie einige wenige Vermittlungsaktionen, etwa das Treffen der grossen Vier in Genf von 1955 oder die Vermittlung des Abkommens zwischen Frankreich und der algerischen Befreiungsbewegung FLN (Evian, 1962). Ab den Jahren der Entspannungspolitik wurden die Beiträge der Schweiz an friedenserhaltende Operationen sehr behutsam ausgebaut. 1988, kurz vor Ende des Kalten Krieges, unterbreitete der Bundesrat in Beantwortung parlamentarischer Vorstösse einen Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik, welcher über die damalige Politik Auskunft gab.

Nach dem Ende des Kalten Krieges

Der Kalte Krieg wurde nicht auf dem Schlachtfeld entschieden. Aber wie nach den beiden Weltkriegen kam es zu grossen geopolitischen Veränderungen wie sie in Europa nur nach grossen Kriegen und militärischen Niederlagen vorgekommen sind.

Wichtigste Ursachen für das Ende der bipolaren Ordnung waren die unüberwindbaren wirtschaftlichen Probleme der Sowjetunion und die politischen Reformen der Ära Gorbatschow, aber auch die politische Unrast in osteuropäischen Vasallenstaaten der Sowjetunion und in der Sowjetunion selbst.

Am 9. November 1989 fiel die Mauer zwischen den beiden deutschen Staaten, einst Brennpunkt und Symbol des Kalten Krieges. Die Charta von Paris vom 21. November 1990 legte den Kalten Krieg auch formell bei. Die 34 KSZE-Staaten bekannten sich zur Demokratie und zur Achtung der Menschenrechte. Mitte 1991 löste sich der Warschauer Pakt auf, ebenso der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW/COMECON). Schliesslich hörte die Sowjetunion am 31. Dezember 1991 auf zu existieren. Die einstigen Sowjetrepubliken wurden souveräne Staaten.

In der westlichen Welt breiteten sich Euphorie und Aufbruchstimmung aus. Die Gefahr eines grossen Krieges war endgültig überwunden, die westlichen Werte und Ordnungsvorstellungen hatten sich scheinbar endgültig durchgesetzt. Vorbei war der ideologische Kampf zwischen Kommunismus und freiheitlich-demokratischen Vorstellungen. Die Auffassung, dass sich nun alle auf gemeinsame Werte geeinigt hätten, drückt ein Schlagwort der damaligen Zeit aus: das Ende der Geschichte. Der Ausdruck geht zurück auf das Buch *The End of History and the Last Man* des amerikanischen Politikwissenschaftlers Francis Fukuyama aus dem Jahr 1992. Weil die USA die einzige verbliebene Grossmacht waren, wurde bald auch vom unipolaren Moment gesprochen (Charles Krauthammer).

Das darauffolgende Jahrzehnt war eine Phase starker Globalisierung. Informations- und Kommunikationstechnologien breiteten sich rasant aus und verstärkten zusätzlich den Eindruck, dass die Welt nun rasch zusammenwachsen würde.

Beeindruckend waren auch die Durchbrüche bei der Rüstungskontrolle und Abrüstung. Früher als unüberbrückbar betrachtete Blockaden wurden obsolet. Zu den herausragenden Vereinbarungen gehört der Vertrag über die kon-

ventionellen Streitkräfte in Europa KSE (1990), der Vertrag über den Offenen Himmel (1992) und das Übereinkommen über das Verbot chemischer Waffen (1993), letzteres stand seit dem Ende des Ersten Weltkriegs immer wieder auf der internationalen Abrüstungsagenda. Das Übereinkommen zum Verbot von Personenminen (1997) war ein Durchbruch, der sich besonders positiv auswirkte für in Entwicklungsländern, wo Personenminen lange nach dem Ende von bewaffneten Auseinandersetzungen viele Opfer unter der Zivilbevölkerung forderten. Bis heute sind allerdings weder die USA, Russland noch China dem Übereinkommen beigetreten.

Das Ende des Rüstungswettlaufs war mit der Hoffnung verbunden, dass es nun im wörtlichen Sinne eine Friedensdividende gibt. In den meisten europäischen Staaten wurden die Streitkräfte massiv verkleinert, auch in der Schweiz.

Das Jahrzehnt nach Ende des Kalten Krieges war weit über den sicherheitspolitischen Bereich hinaus eine Phase beeindruckender multilateraler Erfolge und intensiver internationaler Zusammenarbeit. Die Konferenz von Rio 1992 war ein Durchbruch für die nachhaltige Entwicklung. 1993 begann der Osloer Friedensprozess zwischen Israel und den Palästinensern. Die NATO lancierte im gleichen Jahr die Partnerschaft für den Frieden PfP, ein Kooperationsrahmen für NATO-Beitrittskandidaten, aber auch für Staaten, die mit der NATO zusammenarbeiten wollten, ohne einen Beitritt anzustreben. Die Schweiz beteiligte sich ab 1996/97 an der Partnerschaft für den Frieden.

Vor allem in Russland wurde die optimistische Haltung des Westens von vielen nicht geteilt. Viele Russinnen und Russen sahen ihr Land nicht im Aufbruch, sondern als Verlierer des Kalten Krieges. Die westlichen Staaten, allen voran die USA, haben wenig unternommen, um dieser Frustration und Enttäuschung entgegenzuwirken. Eine neue Sicherheitsordnung gemeinsam mit Russland zu gestalten ist misslungen, was dazu beigetragen hat, dass in Russland revanchistischen Kräfte erstarkten und mit Wladimir Putin schliesslich an die Macht gelangten. Nachdem die Sowjetunion wirtschaftlich gescheitert und die Planwirtschaft als Modell widerlegt wurde, scheiterte in Russland auch ein marktwirtschaftlicher Neuanfang. Die Privatisierungen während der Ära Jelzin waren ein Desaster. Sie brachte nicht den Zugang der Bevölkerung zu mehr Wohlstand, sondern begünstigten das System der Oligarchen, die aus dem Untergang der Sowjetunion Profit schlugen und damit bei der breiten Bevölkerung das westliche Wirtschaftsmodell in Misskredit brachten.

Der europäische Integrationsprozess verlief in den 1990er Jahren sehr dynamisch. Noch im Jahr der Charta von Paris (1990) wurde der Maastrichter Vertrag beschlossen. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit wurde ergänzt mit ei-

ner gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik sowie der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Die Europäische Union EU entstand. 1994 traten die neutralen Staaten Österreich, Finnland und Schweden der EU bei. 1998 wurden Polen, Tschechien und Ungarn NATO-Mitglieder, was für ihnen auch den späteren EU-Beitritt ebnete.

Während der 1990er Jahre begann die EU eine wichtige Rolle für die Stabilisierung in Europa und darüber hinaus zu spielen. Für den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Umbau der osteuropäischen Staaten mobilisierte die EU massiv Mittel. Die Beitrittsperspektive zur EU war in vielen osteuropäischen Staaten ein kräftiger Antrieb für Reformen. Die Schweiz beteiligte sich an dieser Entwicklung mit der Transitionshilfe (Ostzusammenarbeit) und später mit dem Erweiterungsbeitrag für die neuen EU-Mitgliedstaaten. Stabilisierung und Prosperität in Europa lag im Interesse der Schweiz und hatte auch eine sicherheitspolitische Komponente.

Trotz des verbreiteten Optimismus waren krisenhafte Entwicklungen und die Vorboten späterer Verwerfungen schon damals unübersehbar. Mit dem Ende des Kalten Krieges kehrten bewaffnete Konflikte nach Europa zurück – auf dem Balkan im Zusammenhang mit der Auflösung Jugoslawiens, aber auch im Kaukasus und in Zentralasien. 1991 brach der Krieg zwischen Serbien und Kroatien aus, im Jahr darauf der Bürgerkrieg im ethnisch geteilten Bosnien. Der Bosnien-Krieg dauerte bis zum Friedensabkommen von Dayton vom Oktober 1995 und verursachte grosses menschliches Leid und Flüchtlingsströme nach Westeuropa. Der Kosovokrieg (1999) wurde erst mit einer Intervention der NATO beendet. Trotz Waffenstillstandsabkommen, Friedensprozessen und massiver Aufbauhilfe ist die Situation auf dem Westbalkan, vor allem in Bosnien und im Kosovo, bis heute angespannt geblieben.

Ein grosses Sicherheitsrisiko nach dem Auseinanderbrechen der Sowjetunion war die Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Die Befürchtung in den westlichen Hauptstädten war gross, dass sich nun Technologien, Expertise und Materialien zur Herstellung von Nuklearwaffen, chemischen und biologischen Waffen sowie für Trägersysteme (Raketen) rasch weltweit verbreiten würden. Vom damaligen kooperativen Zeitgeist geprägt entstand eine intensive internationale Zusammenarbeit: Die bestehenden Abrüstungs- und Rüstungskontrollabkommen wurden ergänzt mit Kontrollregimes gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Die Schweiz als Herkunftsland heikler Güter und Technologien beteiligte sich aktiv an diesen Arbeiten. Diese internationalen Anstrengungen waren insgesamt erfolgreich und haben die

schlimmsten Szenarien verhindert, auch wenn es einzelnen Staaten gelungen ist, Programme für Massenvernichtungswaffen auf- bzw. auszubauen (Irak, Iran, Libyen, Indien, Pakistan, Syrien, Nordkorea usw.).

In vielen Staaten des globalen Südens fanden in den 1990er Jahren markante politische Veränderungen statt, die ohne das Ende des Kalten Krieges in dieser Form nicht denkbar gewesen wären. Mit einzelnen Ausnahmen wie dem Ende der Apartheid in Südafrika standen diese Entwicklungen völlig im Abseits der westlichen Aufmerksamkeit.

Den politischen Entscheidungsträgern der Schweiz war in den 1990er Jahren bewusst, dass nun eine neue Phase der internationalen Beziehungen und der Sicherheitspolitik angebrochen war. Eine Neuausrichtung oder zumindest die kritische Überprüfung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik war unumgänglich geworden. Ein Krieg in der unmittelbaren geografischen Umgebung der Schweiz oder sogar Kampfhandlungen auf schweizerischem Territorium waren nicht mehr ein realistisches Szenario. Eine zeitgemässe Sicherheits- und Verteidigungspolitik konnte sich konsequenterweise nicht mehr primär auf die militärische Landesverteidigung ausrichten.

Die Neuausrichtung der Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz wurde von einer erheblichen Produktion von Berichten, Strategien und Grundsatzpapieren vorbereitet und begleitet. Hervorzuheben ist der *Bericht 90 des Bundesrates (Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel)* der eine rasche Reaktion auf die politischen Veränderungen war. Er hielt an der Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft fest, postulierte aber auch die Verstärkung der Friedensförderung, Instrumente zur Mitgestaltung des sicherheitspolitisch relevanten Umfelds sowie ein erweitertes Spektrum von Massnahmen zur Existenzsicherung. Der neue Ansatz wurde 1993 im *Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren* vertieft, der im Anhang einen wegweisenden Bericht zur Neutralität enthielt. Wichtige Impulse kamen später aus der von alt Staatssekretär Brunner geleiteten *Studienkommission für strategische Fragen* (1998). Die Studienkommission empfahl, Sicherheit durch aktive Mitbestimmung, statt durch Autonomie anzustreben. Nach den tiefgreifenden Umwälzungen in Europa drohe keine konventionelle Aggression mehr, fortan würden andere Bedrohungen im Vordergrund stehen, u.a. Terrorismus, organisiertes Verbrechen und elektronische Kriegführung. Entsprechend empfahl die Kommission, die Bestände an Personal und Waffen der Armee zu verringern und die Mittel anders einzusetzen. Empfohlen wurde auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit europäischen und atlantischen Organisationen. Die Studienkommission begrüsst, dass der Bundesrat den EU-Beitritt

zum strategischen Ziel erklärte und sich die Schweiz an der NATO-Partnerschaft für den Frieden beteiligte. Vorgeschlagen wurde auch die Bildung eines Schweizer Solidaritätskorps als Bestandteil der Armee (Sanitätseinheiten, Logistik- und Transportverbände, Minenräumung, Vernichtung von Waffenbeständen, Inspektionen in den Bereichen von nuklearen, biologischen und chemischen Waffen). Empfohlen wurde die Bewaffnung dieser militärischen Einheiten zum Selbstschutz, nicht jedoch Truppen für Kampfeinsätze im Ausland. Der Grund für diese Empfehlung war, dass es sich als schwierig erwies, unbewaffnete Truppenkontingente in multinationale militärische Einheiten zu entsenden. Die einzelnen Truppenkontingente mussten in der Lage sein, sich selbständig zu schützen bei der Erfüllung ihres Auftrags. Die Neutralität – so heisst es im Bericht – werde sowohl im Ausland als auch im Inland immer stärker hinterfragt, habe aber ihren Platz im kollektiven Bewusstsein der Schweizerinnen und Schweizer. Deshalb empfahl die Studienkommission, die Neutralität flexibel und pragmatisch anzuwenden. Sie dürfe aber keinesfalls unsere Sicherheit beeinträchtigen, zumal sie immer ein Mittel zur Wahrung der eigenen Interessen und nie Selbstzweck gewesen sei. Das sind erstaunlich ähnliche Verlautbarungen wie sie heute wieder vorgebracht werden, obwohl sich das Umfeld mit den weltweiten Spannungen und dem Krieg in der Ukraine praktisch ins Gegenteil verkehrt hat. Mit der vorgeschlagenen Neuausrichtung der Studienkommission Brunner waren nicht alle Kommissionsmitglieder einverstanden, einige distanzieren sich sogar unmissverständlich von ihnen, unter anderen Christoph Blocher.

Der Bericht der Studienkommission Brunner hat die politische Diskussion in der Schweiz zweifellos beeinflusst. Aber wie in früheren Phasen der schweizerischen Sicherheitspolitik entstanden die Strategien und Politiken durch das Handeln als Antwort auf konkrete Herausforderungen und nicht als Umsetzung von Leitdokumenten. Die sicherheitspolitische Neuausrichtung war von vielen Widersprüchen geprägt und erfolgte keinesfalls geradlinig, was sowohl an den damaligen sicherheitspolitischen Debatten wie an den konkreten Reformvorhaben ablesbar ist.

Im Monat als die Berliner Mauer fiel (November 1989) wurde die Volksinitiative für eine Schweiz ohne Armee abgelehnt, allerdings mit einem erstaunlich hohen Ja-Stimmen-Anteil von 35.6 Prozent, der aus den zeitlichen Umständen erklärbar ist. Eine solide Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung bekannte sich zur Armee, doch der Auftrag und die Grösse der Armee wurden hinterfragt. Gleichzeitig wurden im ganzen Land heftige Debatten geführt über ein stärkeres Engagement an den Friedensmissionen im Rahmen der UNO. Manche sahen in den Auslandseinsätzen sogar die zukünftige Kernaufgabe der

Schweizer Armee. Die grossen Ambitionen erfüllten sich nicht im Ausmass wie es einzelne Vordenker des EDA und EMD anstrebten. 1994 erlitt die Blauhelmvorlage an der Urne Schiffbruch. Friedensförderung wurde zwar anhaltend zur wichtigen Komponente der Sicherheitspolitik erklärt, verfügte aber nur über bescheidene Ressourcen und war sehr oft eine wenig ambitionöse Arbeit mit punktuellen Projekten.

1996 spielte die Schweiz als Vorsitzland der OSZE eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton für Bosnien. Zur Unterstützung des zivilen und politischen Auftrags der OSZE-Mission entsandte die Schweiz eine unbewaffnete militärische Einheit (Gelbmützen), die vor allem logistische Aufgaben erfüllte. Dieser Beitrag war wichtig, weil die OSZE damals über keine robusten Strukturen für ihre Arbeit in Konfliktgebieten verfügte. Diese und weitere unterstützenden Massnahmen waren entscheidend für den politisch-diplomatischen Erfolg der Schweizer OSZE-Präsidentschaft. Ende 1996 trat die Schweiz der NATO-Initiative Partnership für den Frieden (Partnership for Peace) bei. Sie beteiligte sich ab 1997 mit konkreten Programmbeiträgen und wirkte auch bei der Schaffung des Euroatlantischen Partnerschaftsrates EAPC mit.

Der Krieg im Kosovo 1999 mit seiner Brutalität bewegte die schweizerische Bevölkerung stark, auch weil viele Kosovaren in der Schweiz lebten und ihre Familien direkt davon betroffen waren. Die Teilnahme der Schweiz an der NATO-geführten KFOR-Schutztruppe war ein sehr wichtiger Meilenstein des militärischen Auslandengagements der Schweiz. Erstmals und bis heute zum einzigen Mal wurde ein ganzes Truppenkontingent (und nicht nur einzelne Fachkräfte) in eine friedenserhaltende Operation entsandt. Das schweizerische Engagement in der KFOR dauert bis heute an.

Wichtigstes aussenpolitisches Thema für die Schweiz war während der 1990er Jahre das Verhältnis zur Europäischen Union. Obwohl wirtschaftliche Überlegungen bei den Beziehungen zur EU im Vordergrund standen, hatten sie auch eine aussen- und sicherheitspolitische Tragweite, was unter anderem in den damals regelmässigen sicherheitspolitischen Konsultationen mit dem Vorsitz und Vertretern der Kommission zum Ausdruck kam. Das Verhältnis zur EU war innenpolitisch kontrovers und ist es bis heute geblieben. 1992 lehnten Volk und Stände den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR ab. Seither steht für die Schweiz die Entwicklung guter bilateraler Beziehungen zu Brüssel im Vordergrund. Im Jahre 2000 wurde das bilaterale Abkommen I geschlossen, das zusammen mit dem älteren Freihandelsabkommen einen weitgehenden Zugang zum EU-Binnenmarkt bzw. der EU-Mitglieder zum schweizerischen

Markt ermöglicht. Es wäre ein grosses Missverständnis, in der Ablehnung des EWR-Beitritts eine Abschottung zu sehen. Die Schweiz blieb ihrer universellen aussenpolitischen Ausrichtung treu. Im gleichen Jahr (1992) trat sie dem Internationalen Währungsfonds bei und der Weltbank, beides wichtige Institutionen mit einer globalen Dimension.

Als die Armee ein halbes Jahrzehnt nach Ende des Kalten Krieges einschneidend umgebaut wurde, gab es zwar viel Zukunftsoptimismus aber keine Gewissheit über die zukünftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen. Die Reformvorhaben der folgenden zwei Jahrzehnte waren in erster Linie Abbauvorhaben ohne klare Zielrichtung. Die Armee 95 löste die Armee 61 aus der Zeit des Kalten Krieges ab. Der Mannschaftsbestand der Armee wurde um ein Drittel auf rund 400'000 verkleinert und grosse Mengen an Material und Infrastruktur abgebaut. Die Heeresklassen (Auszug, Landwehr, Landsturm) wurden aufgehoben und die Ausbildungszeiten verkürzt. Wiederholungskurse fanden nur noch im Zweijahresrhythmus statt. Damit versprach man sich unter anderem eine bessere Akzeptanz der Militärdienstpflicht bei der Bevölkerung und der Privatwirtschaft, deren Führungskräfte zunehmen international wurden, womit auch der früher sehr starke Bezug der wirtschaftlichen Führungseliten zum schweizerischen Wehrwesen und dem Milizprinzip verloren ging oder zumindest schwächer wurde. Beibehalten wurde in der Armee 95 die grobe Gliederung in 4 Armeekorps mit Divisionen und Regimentern sowie das Korps der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen.

Ein Jahrzehnt nach Ende des Kalten Krieges bestand in der Schweiz trotz der Kriege auf dem Balkan und im Kaukasus die Einschätzung, sich in eine zunehmend friedlichere Welt hineinzubewegen, die ihre Probleme durch Zusammenarbeit lösen kann. Der Untertitel des *Aussenpolitischen Berichts 2000* bringt es auf den Punkt: *Präsenz und Kooperation – Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt*. Das Krisenmanagement des Bundesrates mit seinen Übungen und Planungen blieb weiterhin einseitig auf militärische und machtpolitische Bedrohungsbilder ausgerichtet, was das unglückliche Agieren im Fall der nachrichtenlosen Vermögen und dem Bankgeheimnis bald offenlegte.

Im Rahmen der UNO trafen sich im Jahr 2000 die Staats- und Regierungschefs und gaben die ambitiöse und optimistische Millenniumserklärung ab, die nach einem feierlichen Aufbruch in ein neues Jahrtausend klang. Die gleichzeitig beschlossenen Millenniums-Entwicklungsziele sagten der Armut auf dem Planeten den Kampf an. Die Schweiz war damals noch nicht UNO-Mitglied. Nach einer erneuten Volksabstimmung im März 2002 wurde die Schweiz im Juni mit

einem blendenden Resultat von 187 Stimmen (von 190) als Mitglied in die UNO aufgenommen. Kein anderes Land der westlichen Ländergruppe hatte jemals ein besseres Ergebnis erzielt.

Innenpolitisch waren die 1990er Jahre geprägt von Wertewandel und gesellschaftlicher Orientierungslosigkeit. Institutionen wie die Armee wurden hinterfragt, herkömmliche Geschichtsauffassungen publizistisch aufs Korn genommen, und der seit Jahrzehnten starke sicherheitspolitische Konsens begann sich aufzulösen. Die Bereitschaft zum öffentlichen Gut Sicherheit einen persönlichen Beitrag zu leisten, nahm ab und damit auch die Milizwilligkeit und Milizfähigkeit der Schweiz.

Im neuen Millennium

Im Verlaufe des 20. Jahrhunderts sind die europäischen Vielvölkerstaaten zerfallen: mit dem Ersten Weltkrieg das osmanische Reich und die Donaumonarchie, nach dem Zweiten Weltkrieg die Kolonialreiche und schliesslich am Ende des Kalten Krieges die Sowjetunion. Neue Akteure sind im Verlaufe des 20. Jahrhunderts auf das geopolitische Schachfeld getreten und haben es verändert, Akteure, die nicht in der europäischen Machtpolitik die Wurzeln ihres aussen- und sicherheitspolitischen Denkens haben wie die USA und China. In allen drei grossen Kriegen des 20. Jahrhunderts spielte die USA als aussereuropäische Macht eine entscheidende Rolle. Sie war bestimmend für den Ausgang des Kräftemessens und für die politischen Ordnungen, welche auf die Kriege folgten.

Der Multilateralismus, die gleichberechtigte Zusammenarbeit von Staaten, um gemeinsame Ziele zu erreichen, hat sich aus der neuzeitlichen europäischen Konferenzdiplomatie entwickelt. Dieser Multilateralismus wurde im 20. Jahrhundert zu einem zentralen Bezugsrahmen für die internationalen Beziehungen, für die völkerrechtliche Normensetzung und für das internationale Krisenmanagement. Das Grundverständnis über den Charakter des Multilateralismus ist allerdings nie abschliessend geklärt worden. Sind multilaterale Strukturen ein Rahmen, der das Handeln der Staaten reguliert und lenken soll, wie es dem Denken vor allem der Europäer entspricht? Oder sind Multilateralismus und internationale Organisationen ein pragmatisches Instrument, das Staaten nutzen können, um Probleme gemeinsam zu lösen, wie es eher dem Paradigma der US-Diplomatie entspricht?

Fundamental verändert hat sich im 20. Jahrhundert der Charakter des Krieges. Anders als die Kriege des 19. Jahrhunderts waren die beiden Weltkriege und der Kalte Krieg weit mehr als militärische Unterfangen mit begrenzten territorialen Zielen. Sie mobilisierten umfassend die gesellschaftlichen Ressourcen für den Sieg über den Gegner. Das führte nicht nur zu einer Aufrüstung in zuvor ungekanntem Ausmasse, sondern zur Mobilisierung der ganzen Gesellschaft, der Wirtschaft, der geistigen und kulturellen Ressourcen der Kriegsgegner. Der Zweite Weltkrieg und der Kalte Krieg waren Ausdruck einer eigentlichen Systemkonkurrenz mit Ideologien und hatten Auswirkungen auf weite Teile des Planeten.

Die Schweiz blieb militärisch von beiden Weltkriegen verschont, trotzdem hinterliessen sie tiefe Spuren in der Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz, im Wehrwesen und darüber hinaus in Gesellschaft und Kultur.

Die Jahrtausendwende mag ein zufälliger Zeitpunkt sein. Im Rückblick betrachtet ist sie aber ein Scheitelpunkt für viele neue und neuartige Entwicklungen in den internationalen Beziehungen. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 auf das World Trade Center in New York haben sich weit über USA hinaus als epochales Ereignis eingepreßt. Der Anschlag forderte fast dreitausend Menschenleben. Für die USA war es der erste Angriff auf dem eigenen Festland seit dem britisch-amerikanischen Krieg von 1812. Unmittelbare Folgen war der Beginn des Krieges gegen den Terror mit US-Angriffen in Afghanistan (2001) und im Irak (2003). Das energische Vorgehen der Bush Administration machte es noch eine Zeitlang einfach, die Vorstellung von den USA als einziger Supermacht aufrecht zu erhalten.

Mit den darauffolgenden Ereignissen und Konflikten bis zur Gegenwart können die internationalen Entwicklungen zwar nacherzählt werden. Um sie auch zu verstehen ist es unumgänglich, die Megatrends ins Licht zu rücken, die bei der politischen Erzählung und noch mehr im medialen Tagesgeschäft meistens übersehen oder marginalisiert werden. Diese Megatrends sind die demografische Transformation des Planeten, die Digitalisierung sämtlicher Lebensbereiche sowie disruptive Technologien wie die künstliche Intelligenz, Quantum-Technologie oder bio-digitale Konvergenz, aber auch die prekäre Nachhaltigkeit, einschliesslich der Auswirkungen von Klimawandel und Ressourcenverknappung. Diese Megatrends werden langfristig die geopolitischen Verhältnisse verändern und mit ihnen die internationale Ordnung, deren Instrumente und Institutionen. Für die schweizerische Sicherheitspolitik mit ihrem Zweck, die Handlungsfähigkeit, Selbstbestimmung und Integrität des Landes und seiner Bevölkerung sowie deren Lebensgrundlagen gegen direkte und indirekte Bedrohungen und Gefahren zu schützen und einen Beitrag zu Stabilität und Frieden jenseits der eigenen Grenzen zu leisten, ist das eine Veränderung und Herausforderung von sehr grosser Tragweite.

Kennzeichnend für die neue Epoche seit der Jahrtausendwende ist die Rückkehr der Grossmacht-Rivalität, insbesondere das Erstarken Chinas als Antipode der USA – wirtschaftlich, technologisch, politisch und schliesslich auch militärisch. Im gleichen Zeitraum seit der Jahrtausendwende ist eine Schwächung des Multilateralismus klar feststellbar. Es ist zunehmend schwieriger geworden, internationales Krisenmanagement zu betreiben. Das multilaterale Handelssystem (WTO) machte während der letzten zwei Jahrzehnte kaum

noch Fortschritte. Die 2001 lancierte Doha Runde hatte zum Zweck, die Entwicklungsländer besser in die Weltwirtschaft zu integrieren. 2005 ist sie praktisch zu einem Ende gekommen und gilt seit 2016 als endgültig gescheitert. Ähnlich negativ steht es um die Abrüstung und Rüstungskontrolle, die diplomatische Königsdisziplin während des Kalten Krieges. Die Genfer Abrüstungskonferenz ringt seit Jahren um eine gehaltvolle Agenda. Wichtige Abkommen sind inzwischen ausgelaufen oder gekündigt worden, was erhebliche Sicherheitsrisiken beinhaltet.

Im Rahmen der Finanzkrise ab 2007 hat sich die Gruppe der Zwanzig G20 etabliert als informeller Zusammenschluss aus 19 Staaten und der Europäischen Union. Die G20, die auch Schwellenländer umfasst, hat zwar einige wichtige Entscheidungen zustande gebracht, zugleich aber auch den Multilateralismus geschwächt. In der G20 können Grossmächte ihre Interessen ausgleichen und durchsetzen – oft zum Nachteil kleinerer und weniger mächtiger Staaten. Die G20 erinnert eher an das Konzert der Mächte nach dem Wiener Kongress als an moderne multilaterale Zusammenarbeit.

Im multilateralen System hat sich inzwischen ein grosser Reformstau angesammelt. In vielen internationalen Organisationen ist eine Betriebsamkeit entbrannt zu allen möglichen Themen, gleichzeitig ist oft ein Versagen im Kernbereich feststellbar. Für die UNO wären das Frieden und Sicherheit, nachhaltige Entwicklung, Menschenrechte und Grundfreiheiten. Diese Unzulänglichkeiten sind allerdings nicht in erster Linie den entsprechenden Organisationen anzulasten, der Vorwurf geht an die Staaten, die das multilaterale Potenzial zu wenig nutzen.

Der Sicherheitsbegriff ist seit dem Ende des Kalten Krieges nochmals stark ausgeweitet worden. Machtpolitische Bedrohungen (Militär, Rüstung und Rüstungskontrolle, Spionageabwehr usw.) sind für die Sicherheitspolitik zwar noch immer zentral. Zugleich hat sich das Wirkungsfeld der Sicherheitspolitik auch verstärkt auf die Ursachen von Konflikten und Spannungen ausgeweitet (Friedenspolitik, Menschenrechte, Entwicklungspolitik, Gouvernanzfragen usw.), aber auch auf neuartige Politikfelder, die früher kaum als Teile der Sicherheitspolitik verstanden wurden (Umwelt, Migration, Investitionskontrollen usw.).

Die Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz ist aus sicherheitspolitischer Sicht wichtiger geworden. Sie richtete sich ab den Jahren der Finanz- und Ernährungskrise von 2008/2009 neu aus. Der einst starke Fokus auf ein Portfolio mit lokalen Projekten ist in den Hintergrund getreten. Klimawandel, Migration, Gesundheit, Ernährungssicherheit oder Was-

ser wurden seither als globale Probleme verstanden, denen mit neuartigen Ansätzen zu begegnen ist (Globalprogramme). Seither wird für diesen Bereich des staatlichen Handelns die Bezeichnung *internationale Zusammenarbeit* verwendet. Der geografische Schwerpunkt der Programme verlagerte sich auf fragile Kontexte, die oft Ausgangspunkte für negative Dynamiken sind und zu Risiken von überregionaler Bedeutung anwachsen können. Die inhaltliche Neuausrichtung der internationalen Zusammenarbeit geschah im Rahmen einer umfassenden Reorganisation der DEZA. Mit der neuen Ausrichtung wurde erstmals eine entwicklungspolitische Strategie verabschiedet, die sämtliche Akteure des Bundes umfasste, insbesondere auch den wichtigen Entwicklungsbereich des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. Die internationale Zusammenarbeit ist zwar nicht ein Instrument der Sicherheitspolitik des Bundes, sondern verfolgt einen eigenständigen Zweck, aber ihre sicherheitspolitische Bedeutung ist heute grösser als noch vor wenigen Jahrzehnten.

Auch im jüngsten Zeitabschnitt der schweizerischen Sicherheitspolitik ist die Armee das zentrale sicherheitspolitische Instrument geblieben. Die Armee ist vor allem dann unverzichtbar, wenn die vorbeugenden Massnahmen scheitern. Mit der Absicht, eine Armee für das neue Millennium zu schaffen, wurde das grosse Reformvorhaben Armee XXI in die Bahnen gebracht, und zwar zu einem Zeitpunkt, als das Reformvorhaben Armee 95 noch nicht einmal abgeschlossen war. Die Armee XXI war darauf ausgerichtet, der veränderten Sicherheitslage in Mitteleuropa Rechnung zu tragen. Der Mannschaftsbestand wurde von 360'000 auf 120'000 verkleinert und sollte Mittel freisetzen, um neue Systeme zu beschaffen und in der Armee einzuführen. Für die Planer der Armee XXI hatte die Kooperation mit ausländischen Streitkräften eine grosse Bedeutung.

Wie zuvor die Armee 95 war auch die Armee XXI ein Eingriff in die Traditionen des schweizerischen Wehrwesens, so wurden die Truppenverbände der Kantone abgeschafft und die militärischen Grade der NATO übernommen, ebenso die Gliederung in Brigaden und Bataillone statt wie früher in Armeekorps und Divisionen. Vor allem im Zusammenhang mit der Schliessung von Zeughäusern kam es zum ersten Mal in der Geschichte der Schweizer Armee zu Entlassungen von Berufspersonal. Die Reformschritte stiessen beim Berufsmilitär und bei ehemaligen Offizieren auf Kritik. Laute Zweifel wurden geäussert, ob die Armee XXI mit den tiefen Beständen ihren Verfassungsauftrag überhaupt noch erfüllen könne.

Anfang 2018 wurde das Reformprojekt Weiterentwicklung der Armee WEA eingeleitet. Es bezweckte vor allem den Auftrag und die Mittel der Armee besser in Einklang zu bringen. Die zukünftige Armee sollte einen Sollbestand von lediglich noch 100'000 Militärdienstpflichtigen haben. 2020 war das Projekt WEA weitgehend abgeschlossen, wobei die Streitkräfteentwicklung ein ständiger Prozess bleiben wird und kontinuierliche Anpassungen erfordert. Wichtig ist die Schaffung des Kommando Cyber (ab Anfang 2024), welches die militärischen Schlüsselfähigkeiten im Cyberbereich sicherstellen soll (Lagebild, Cyberabwehr, Informations- und Kommunikationstechnik, Führungsunterstützung, Kryptologie, elektronische Kriegsführung usw.).

Ausblick

Das Spektrum der Risiken, Gefahren und Bedrohungen hat sich stark verändert. Eine zukunftsfähige Sicherheitspolitik muss sich einem breiten Spektrum von Herausforderungen stellen. Deshalb wird die Sicherheitspolitik der Zukunft am besten als Risikomanagement aufgefasst und gestaltet: Es geht darum, Risiken zu erkennen und auf sie einzuwirken, bevor sie zu Gefahren und Bedrohungen werden. Dazu ist die Schweiz in einer guten Ausgangslage.

Die militärische und politische Macht der Schweiz ist zu bescheiden, um damit das Umfeld und kritische Entwicklungen wirksam zu beeinflussen, das gleiche gilt auch für ihr wirtschaftliches Potenzial. Hingegen verfügt die Schweiz über bedeutende Soft Power, was die internationalen Rankings seit langem belegen. Soft Power wirkt durch Anziehungskraft, beruht auf Wissen, Kenntnissen, Werten und ähnlichem, mit dem das Verhalten anderer beeinflusst werden kann. Dieses Potenzial wird für die schweizerische Sicherheitspolitik (und Aussenpolitik) heute viel zu wenig genutzt. Soft Power ist gerade für Politikbereichen wichtig, die sich besonders eignen, um Konflikt dynamiken zu beeinflussen. Es handelt sich um die Friedensförderung, Guten Dienste, humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Wiederaufbau- und Transitionshilfe, Beiträge zur Bewältigung der demografischen Transition und anderes mehr. In diesen Bereichen hat die Schweiz einen guten, international anerkannten Leistungsausweis, einschliesslich mit ihrer umfangmässig bescheidenen militärischen Friedensförderung, die der Armee praktische Erfahrung in der Zusammenarbeit mit ausländischen Streitkräften ermöglicht. Allein kann die Schweiz ihr sicherheitspolitisch relevantes Umfeld nicht entscheidend beeinflussen. Aber sie kann wichtige Beiträge leisten und durch Zusammenarbeit mit anderen die Wirkung des eigenen Beitrags erhöhen.

Wenig mächtige Staaten wie die Schweiz sind auf verlässliche internationale Rahmenbedingungen angewiesen. Völkerrecht, Multilateralismus und eine kooperative Sicherheitsordnung müssen deshalb für die Schweiz ein besonders wichtiges Anliegen sein für das es sich einzusetzen lohnt. Eine Rückkehr zur Ordnung wie sie unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges bestanden hatte und heute von vielen westlichen Regierungen angestrebt wird, ist kein gangbarer Weg. Eine zukünftige regelbasierte Ordnung kann nicht in der Verallgemeinerung der westlichen Ordnungsvorstellungen bestehen. Sie muss neu verhandelt werden und Schwellenländer sowie den globalen Süden einbeziehen. Das wird nur geschehen, wenn das verlorengegangene Vertrauen in den internationalen Beziehungen wieder hergestellt und mit konkreten Vor-

haben gefördert wird. Für diese Rolle hat die Schweiz gute Voraussetzungen – nicht als Schöpferin einer neuen Weltordnung, sondern mit pragmatischen Schritten, die konkrete Ergebnisse bringen.

Das internationale Genf ist der weltweit bedeutendste Hub für multilaterale Gouvernanz. Genf ist Sitz von 41 internationalen Organisationen, 180 diplomatischen Missionen und rund 750 Nichtregierungsorganisationen. Jedes Jahr besuchen über 4000 Staatschefs, Ministerpräsidenten und anderen hochrangigen Personen die Stadt an der Rhone. Eine weitere Stärkung des internationalen Genfs ist auch aus sicherheitspolitischer Überlegung wichtig.

Die Forderung nach einem umfassendem Risikomanagement und einer präventiven Sicherheitspolitik sind keine Absage an die Armee mit ihrer zentralen sicherheitspolitischen Rolle. Seit den 1990er Jahren waren Armeeumformungen Abbauvorlagen. Heute fehlen der Armee die Mittel, um den Verfassungsauftrag Verteidigung, zu erfüllen (Bundesverfassung Art. 58.2). Beim Schliessen der Fähigkeitslücken ist es aber wichtig, keine falschen Lehren aus dem Ukrainekrieg und anderen Konflikten zu ziehen. Die Armee der Zukunft muss sich auf ein hybrides Konfliktbild ausrichten mit Formen der Cyberkriegsführung, mit Terror- und Sabotageakten, dem Einsatz von Drohnen und der militärischen Nutzung von künstlicher Intelligenz. Terrestrische Angriffe auf die Schweiz mit mechanisierten und infanteristischen Verbänden sind ein unrealistisches Szenario.

Die gegenwärtigen sicherheitspolitischen Debatten – in der Schweiz wie im Ausland – wecken Erinnerungen an den Kalten Krieg und dessen binären Denkschemen. Die heutigen und die zukünftigen Herausforderungen – geopolitische Konflikte, Klimawandel, demografische Umwälzungen, technologische Umbrüche, soziale Ungleichheiten, wirtschaftliche Disparitäten usw. – sind vielschichtig und haben keine simplen Ursachen. Wer diese Themen und Herausforderungen auf Feindbilder und einfache Erklärungsmuster reduziert, verliert die analytische Schärfe und den Blick für Lösungen. Die internationale Ordnung, wie sie seit Mitte des letzten Jahrhunderts unter amerikanischer Führung entstand, wird von vielen Staaten abgelehnt und als ungerecht empfunden. Eine gemeinsame Agenda und geteilte Vorstellungen darüber, wie eine zukünftige Ordnung aussehen soll fehlen aber, und unter den Gegnern westlicher Ordnungsvorstellungen bestehen schwer überbrückbare Interessensgegensätze. Die Welt in gegensätzliche Lager zu trennen, in gut und schlecht, in demokratisch und autoritär, könnte leicht das Gegenteil von dem herbeiführen, was gewollt ist. Auch überzeichnete Feindbilder bergen die Gefahr, dass sie zur Wirklichkeit werden können.

Die Neutralität als wichtigstes Prinzip der schweizerischen Aussenpolitik hat nicht ausgedient. Gerade in einer stärker polarisierten Welt gewinnt sie an Bedeutung und ist ein guter Ausgangspunkt, um aktiv auf negative Dynamiken und Polarisierungen einzuwirken. Neutralität darf nicht auf eine Serie von Verboten und Geboten reduziert werden, die das Handeln einschränkt, sondern als Grundlage für eine aktive Aussenpolitik, die Frieden und Stabilität fördert und damit auch für andere nützlich ist.

Literatur und Quellen

- Altermatt, Claude: Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse: 1848–1914. Fribourg: Editions universitaires, 1990.
- Baud, Jacques: Switzerland. Intelligence in the New Security Paradigm, in: The Handbook of European Intelligence Cultures, edited by Bob de Graaff and James M. Nyce. Lanham: Rowman and Littlefield, 2016.
- Bindschedler, Rudolf: Der Begriff der Neutralität. Dokument, in: Diplomatische Dokumente der Schweiz DODIS.
- Bollinger, Erwin: Schweizer Sicherheitspolitik und Exportkontrollen, in: ASMZ Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift, 181 (2015).
- Bonjour, Edgar: Geschichte der schweizerischen Neutralität: vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1976.
- Bott, Sandra / Schaufelbühl, Janick Marina / Zala, Sacha: Die internationale Schweiz in der Zeit des Kalten Krieges, Vol. 30. Basel, Berlin: Schwabe Verlag, 2011.
- Braun, Peter / Bühlmann, Christian: Schweizerische Militärdoktrin im Widerstreit der Meinungen, in: Swiss Military Power Review 1, 2006, S. 12–20.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz: Katastrophen und Notlagen Schweiz 2020 – Bericht zur nationalen Risikoanalyse, Bern: 2020.
- Calmy-Rey, Micheline: Die Neutralität: Zwischen Mythos und Vorbild. Zürich: NZZ Libro, 2020.
- Chevallaz, Georges André: Le défi de la neutralité: diplomatie et défense de la Suisse, 1939–1945. Vevey: Editions de l'aire, 1995.
- Churchill, Winston: The second world war. New York: Henry Holt and Company, 1948.
- Cooper, Andrew F. / Heine, Jorge / Thakur, Ramesh (Hg.): *The Oxford handbook of modern diplomacy*. Oxford: OUP, 2013.
- Dahinden, Martin: Swiss Neutrality in the Age of Cyber Warfare. Geneva: ICT4Peace Foundation, 2021.
- Dahinden, Martin: Neutralität auf dem Prüfstand, in: Stratos Digital 40, Februar 2024.
- Dahinden, Martin: Schweizerische Sicherheitspolitik neu denken, aber wie? Online-Publikation: Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik, Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert.
- Dändliker, Karl: Geschichte der Schweiz: mit besonderer Rücksicht auf die Entwicklung des Verfassungs- und Kulturlebens von den ältesten Zeiten bis zur Gegenwart: nach den Quellen und neuesten Forschungen. Zürich: Verlag von Friedrich Schulthess, 1884.

- Däniker, Gustav: Strategie des Kleinstaats: politisch-militärische Möglichkeiten schweizerischer Selbstbehauptung im Atomzeitalter. Frauenfeld: Huber, 1966.
- Däniker, Gustav: Dissuasion: schweizerische Abhaltestrategie heute und morgen: ein Handbuch für Kader der Gesamtverteidigung, o.O., 1987.
- Däniker, Gustav / Spillmann, Kurt: Die Konzeption der schweizerischen Sicherheitspolitik, in: Neues Handbuch der schweizerischen Außenpolitik. Bern: Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Außenpolitik 11, 1992.
- Diethelm, Robert: Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920–1995. Bern: Haupt, 1997.
- Dufour, Guillaume Henri: Lehrbuch der Taktik für Offiziere aller Waffen. Zürich: Orell Füssli, 1842.
- Dierauer, Johannes: Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft. Gotha: F.A.Perthes, 1912.
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten: Die Neutralität der Schweiz. Bern, 2022.
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten: Strategie Digitalaus- senpolitik 2021-2024. Bern, 2020.
- Ernst, Alfred: Die Konzeption der schweizerischen Landesverteidigung, 1815 bis 1966. Frauenfeld: Huber, 1971.
- Fanzun, Jon / Wenger, Andreas: Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts. Bericht der Studienkommission für strategische Fragen (Kommission Brunner), in: Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich.
- Feldmann, Josef: Die Armee im Rahmen der schweizerischen Sicherheitspolitik, in: Neues Handbuch der schweizerischen Außenpolitik. Bern: Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Außenpolitik, 11, 1992.
- Fischer, Thomas / Möckli, Daniel: The Limits of Compensation: Swiss Neutrality Policy in the Cold War. *Journal of Cold War Studies*, 18(4), 12–35, 2016.
- Im Hof, Ulrich / von Greyerz, Kaspar: Geschichte der Schweiz. Stuttgart: W. Kohlham- mer Verlag, 2007.
- Gasteyger, Curt: La sécurité de la Suisse: les défis de l'avenir. Genève: Institut universi- taire de hautes études internationales, 1983.
- Gerber, Marcel: Dynamisierung in einem wechselhaften internationalen Umfeld. Schweizer Rüstungskontrollpolitik nach dem Kalten Krieg. Bern: Peter Lang, 2006.
- Geschichte der Schweiz und der Schweizer / (Red.: Beatrix Mesmer); (Autoren: Ulrich im Hof ... et al.). 3. unveränd. Aufl. Basel: Schwabe, 2004.
- Greminger, Thomas et al.: Multilateralism in Transition: Challenges and Opportunities for the OSCE. Zürich: ETHZ CSS, 2021.

- Handbuch der Schweizer Geschichte / (Mitarb.: Hanno Helbling u.a.). 2 Bde. Zürich: Verlag Berichtshaus, 1972–1974.
- Häsler, Georg / Meyer, Martin (Hg.): Sicherheitspolitik Schweiz. Strategie eines globalisierten Kleinstaats. Zürich: NZZ Libro, 2024.
- Hauser, Gunther / Krause, Dan / Mantovani, Marco / Staack, Michael: Deutschland-Österreich-Schweiz Sicherheitspolitische Zielsetzungen – militärpolitische Ausrichtungen. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Republik Österreich, 2020.
- Heiniger, Markus: Rückblick für die Zukunft: 30 Jahre Friedensengagement im EDA 1990–2020, 2020.
- Hirschfeld, Gerhard / Krumeich, Gerd /Renz, Irina (Hg.): Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn: Schöningh, 2014.
- Historisches Lexikon der Schweiz (<https://hls-dhs-dss.ch/de/>)
- Holenstein, René: Wer langsam geht, kommt weit: ein halbes Jahrhundert Schweizer Entwicklungshilfe. Zürich: Chronos, 2010.
- Holenstein, Rolf: Stunde Null. Die Neuerfindung der Schweiz 1848. Die Privatprotokolle und Geheimberichte. Zürich: Echtzeit, 2023.
- Hug, Peter: Schweizerische Sicherheitspolitik neu denken, aber wie? Online-Publikation: Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik, Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert.
- Jagmetti, Marco: Als die moderne Schweiz entstand. Zur Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert. Effingerhof AG, Druck und Verlag, 2019.
- Jaun, Rudolf: Die Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6.6.66-Verordnung und Bewertung in historischer Perspektive. Bern: Planungsstab der Armee, Militärdoktrin, 2007.
- Jaun, Rudolf: Geschichte der Schweizer Armee. Zürich: Orell Füssli Verlag, 2019.
- Jorio, Marco: Die Schweiz und ihre Neutralität: eine 400-jährige Geschichte. Zürich: Hier und Jetzt Verlag für Kultur und Geschichte, 2023.
- Jung, Joseph: Guillaume Henri Dufour als General, Ingenieur, Kartograf und Politiker, in: Stratos Militärwissenschaftliche Zeitschrift der Schweizer Armee, Stratos digital #30, 220.
- Kälin, Fritz: Die schweizerische Gesamtverteidigung. Bern: Schriftenreihe Bibliothek am Guisanplatz Nr. 72, 2018. XXI. ASMZ Oktober 2024, 8–9.
- Kuntz, Joëlle: Die schweizerische Neutralität – das unsterbliche Denkmal. Online-Publikation: Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik, Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert.
- Kurz, Hans Rudolf: Geschichte der Schweizer Armee. Frauenfeld: Huber, 1985.

- Lago, Pascal / Schnell, Fabian: Die Zukunft der Sicherheitspolitik in Europa – Avenir Suisse International Think Tank Report on Security in Europe. Zürich: Avenir Suisse, 2020.
- Lezzi, Bruno / Heller, Daniel: Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Schweiz im 21. Jahrhundert. Zürich: Avenir Suisse, 2011.
- Lezzi, Bruno: Von Feld zu Feld: ein Leben zwischen Armee, Journalismus und Politik. St.Gallenkappel: Edition Königstuhl, 2022.
- Lezzi, Bruno: Die Schweiz ringt um eine neue Sicherheitspolitik. Forum 2009 der Clauswitz-Gesellschaft in Luzern, in: Europäische Sicherheit, 59(1), 87, 2010.
- Lezzi, Bruno: Streitkräfte in Umbruchzeiten, in: Schweizer Monat, 1059, 56–59, 2018.
- Maissen, Thomas: Geschichte der Schweiz. Zürich: Hier und Jetzt, Verlag für Kultur und Geschichte, 2015.
- Marshall, Tim: Die Macht der Geografie: wie sich Weltpolitik anhand von 10 Karten erklären lässt. München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 2015.
- Merz, Fabien: Prioritäten der Schweizer UNO-Sicherheitsrats-Mitgliedschaft, in Bulletin 2022 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, ETHZ CSS, 81–99.
- Meyer, Helmut / Felder, Pierre / Staehelin, Heinrich / Sieber-Lehmann, Claudius / Steinböck, Walter / Wacker, Jean Claude: Die Schweiz und ihre Geschichte. Lehrmittelverlag des Kantons Zürich, 1998.
- Möckli, Daniel: Schweizerische Neutralitätsdebatte: Eine Auslegeordnung, in: CSS Analysen zur Sicherheitspolitik 350 (2024).
- Möckli, Daniel: Umstrittene Schweizer Sicherheitspolitik: Dokumentation der Hearings zum Bericht 2010 (Vol. 81). Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, 2010.
- Müller, Paul: Die Reformen der Schweizer Armee seit 1961. Thun: Verein Schweizer Armeemuseum, 2023.
- Napoléon, E. (Empereur): Politische und militärische Betrachtungen über die Schweiz. Zürich: Orell, Füssli und Compagnie, 1833.
- Nünlist, Christian: 20 Jahre Partnerschaft für den Frieden: Die Schweiz und die Gruppe der WEP-5, in: Bulletin 2015 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Seiten 19–40.
- Nye, Joseph S.: The Future of Power. New York: Public Affairs, 2011.
- OSCE: The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security. An Overview of Major Milestones. <https://www.osce.org/files/f/documents/c/0/37592.pdf>
- Paret, Peter: Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age. Oxford: Clarendon Press, 1986.
- Probst, Raymond: “Good offices” in the light of Swiss international practice and experience. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1989.
- Reinhardt, Volker: Die Geschichte der Schweiz: von den Anfängen bis heute. München: C.H. Beck, 2014.

- Riklin, Alois: Checklist Neutralität, in: Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift 9/2022, 15–21.
- Schindler, Dietrich (Hrsg.): Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945. Bern: Haupt, 1984.
- Schweizer, Paul: Geschichte der schweizerischen Neutralität. Frauenfeld: Huber, 1895.
- Schweizerischer Bundesrat: Bericht zum Bericht des Generals über den Aktivdienst 1939–1945 vom 7. Januar 1947. BBl 1947 I 473–580.
- Schweizerischer Bundesrat: Erklärung zur Frage der Beschaffung von Atomwaffen für unsere Armee. Dodis.ch/16065.
- Schweizerischer Bundesrat: Botschaft zum Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung vom 30. Oktober 1968. BBl 1968 II 641–686.
- Schweizerischer Bundesrat: Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973. BBl 1973 II 112–153.
- Schweizerischer Bundesrat: Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz vom 29. Juni 1988. BBl 1988 I 668–697.
- Schweizerischer Bundesrat: Botschaft über die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik» vom 25. Mai 1988, BBl 1988 II, S. 967–995.
- Schweizerischer Bundesrat: Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990. BBl 1990 III, S. 847–904.
- Schweizerischer Bundesrat: Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, Anhang: Bericht zur Neutralität, vom 29. November 1993. BBl 1994, S. 153–243.
- Schweizerischer Bundesrat: Präsentationsdokument der Schweiz für die Partnerschaft für den Frieden vom 30. Oktober 1996.
- Schweizerischer Bundesrat: Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt, vom 15. November 2000. BBl 2000 261–358.
- Schweizerischer Bundesrat: Sicherheit durch Kooperation: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) von 7. Juni 1999. BBl 1999 7657–7734.
- Schweizerischer Bundesrat: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010. BBl 2020 5133–5222.
- Schweizerischer Bundesrat: Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016. BBl 2016 7763–7888.
- Schweizerischer Bundesrat: Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. November 2021. BBl 2021 2895 ff.

- Schweizerischer Bundesrat: Zusatzbericht zum sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine. Bericht des Bundesrates vom 7. September 2022. BBl 2022.
- Schweizerischer Bundesrat: Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 22.3385, Aussenpolitische Kommission des Ständerats. 10. April 2022.
- Schweizerischer Bundesrat: Armeebotschaft 2022 vom 16. Februar 2022. BBl 2022 615 ff.
- Schweizerischer Bundesrat: Armeebotschaft 2024 vom 14. Februar 2024. BBl 2024 563 ff.
- Senn, Hans: Friede in Unabhängigkeit: von der totalen Landesverteidigung zur Sicherheitspolitik. Frauenfeld: Huber, 1983.
- Spillmann, Kurt / Wenger, Andreas / Breitenmoser, Christoph: Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945. NZZ Verlag, 2001.
- Studienkommission für strategische Fragen. Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz vom 14. November 1969. Schriften der schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Demokratie Nr. 11. Stäfa 1971.
- Studienkommission Sicherheitspolitik: Bericht. Bern: VBS, 2024.
- Stüssi-Lauterburg, Jürg: Helvetias Töchter. Frauen in der Schweizer Militärgeschichte von der Entstehung der Eidgenossenschaft bis zur Gründung des Frauenhilfsdienstes (1291–1939). Frauenfeld: Huber, 1989.
- Stüssi-Lauterburg, Jürg (Hg.): Historischer Abriss zur Frage einer Schweizer Nuklearbewaffnung. Bern: Eidgenössische Militärbibliothek, 1995.
- Tanner, Jakob: Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. München: C.H. Beck, 2015.
- Thürer, Daniel: Vorstellungen über die dauernde Neutralität: Grundlagen und Blick in die Zukunft, in Thürer, Daniel: Völkerrecht als Fortschritt und Chance. Zürich: Dike Verlag, 437–450, 2009.
- Tillier, Anton von: Geschichte der Eidgenossenschaft während der sogenannten Restaurationsepoche: vom Anfange des Jahres 1814 bis zur Auflösung der ordentlichen Tagsatzung von 1830. Bern: Stämpfli, 1848.
- Trachsler, Daniel: Von Petitpierre bis Calmy-Rey: Wiederkehrende Debatten um die Schweizer Aussenpolitik, in: Bulletin 2011 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, S. 107–136.
- Villiger Kaspar / Stüssi-Lauterburg Jürg: Entstehung und Wirken der Direktion der Militärverwaltung (DMV). Brugg: Effingerhof, 1989.
- Villiger, Mark E.: Handbuch der schweizerischen Neutralität. Zürich: Schulthess, 2023.
- Waldburger, Daniele / Zürcher, Lukas / Scheidegger, Urs: Im Dienst der Menschheit: Meilensteine der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit seit 1945. Bern: Haupt, 2012.

- Weber, Hermann: Vom Völkerbund zu den Vereinten Nationen. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, 1987.
- Wenger, Andreas: Die Sicherheitspolitische Strategie 2025 als Chance: Eine Reflexion zu Wesen und Zweck des strategischen Denkens und Handelns in der Sicherheitspolitik, in: Bulletin 2024 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Seiten 31–68.
- Wenger, Andreas / Möckli, Daniel: Die weltpolitische Lage: Fragmentierung und Komplexität als Herausforderung für kleinere europäische Staaten, in: Strategie und Sicherheit, 2012(1), 23–36.
- Widmer, Paul: Schweizer Aussenpolitik. Zürich: NZZ Libro, 2013.
- Widmer, Paul: Bundesrat Arthur Hoffmann: Aufstieg und Fall. Zürich: NZZ Libro, 2017.
- Winkler, Theodor H.: The dark aide of globalization and how to cope with it. Wien, LIT Verlag, 2018.
- Winkler, Theodor H.: Wandel in unserem geopolitischen Umfeld. Akuter Handlungsbedarf für Europa und die Schweiz: Ein Alarmruf. Wien: LIT Verlag, 2024.
- Winkler, Theodor H.: Was der globale Wandel für die Armee bedeutet. Stratos, 1. März 2022.
- Winkler, Theodor H.: Was unsere Welt verändert: eine Gesamtschau. Wien: LIT Verlag, 2022.
- Wollenmann, Reto: Zwischen Atomwaffe und Atomsperrvertrag: die Schweiz auf dem Weg von der nuklearen Option zum Nonproliferationsvertrag (1958–1969). Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 75, 2004.
- Wyss, Othmar: Exportkontrollen strategischer Güter. Von den freiwilligen Selbstbeschränkungen im Kalten Krieg zum heutigen Güterkontrollgesetz («Lex Pilatus»). In: Sicherheit und Recht 3/2018.
- Zwygart, Ulrich: Die Gesamtverteidigungskonzeption unter besonderer Berücksichtigung der strategischen Fälle. Diss. Bern: Rüeggger, 1983

Geopolitische Spannungen und Krieg in Europa, Cyberbedrohungen, wirtschaftliche und energetische Abhängigkeiten, Terrorismus, organisierte Kriminalität, Klimawandel und Naturkatastrophen, Migration und Flüchtlingsströme haben die Sicherheitspolitik ins Zentrum der politischen Debatten gerückt. Eine zukünftige Sicherheitspolitik erfordert ein umfassendes, interdisziplinäres Verständnis, das militärische, diplomatische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Dimensionen miteinander verbindet. Ebenso wichtig ist es, den Weg zu kennen, den die schweizerische Sicherheitspolitik zurückgelegt hat – nicht für das Archiv, sondern für die Gestaltung von Gegenwart und Zukunft. Diesem Anliegen ist dieser Band verpflichtet. Einst standen der Schutz des Territoriums mit militärischen Mitteln gegen Eingriffe von aussen und die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern klar im Vordergrund. Bis Mitte des letzten Jahrhunderts waren Sicherheitspolitik und Militärpolitik weitgehend identisch. Im 20. Jahrhundert wurde die Kriegsführung und Verteidigung zunehmend zu einer Mobilisierung aller nationalen Ressourcen; immer mehr staatliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Bereiche wurden Teil einer umfassend verstandenen Sicherheitspolitik. Heute stehen wir erneut an einem Wendepunkt. Welche Erfahrungen helfen zur Gestaltung einer zukunfts-tauglichen Sicherheitspolitik?