

# stratos

2 · 24

Militärwissenschaftliche Zeitschrift der Schweizer Armee  
Revue scientifique militaire de l'Armée suisse  
Rivista scientifica militare dell'Esercito svizzero  
Military Science Journal of the Swiss Armed Forces



**Internationale  
Kooperation  
—  
Interoperabilität**



**SCHWEIZER ARMEE  
ARMÉE SUISSE  
ESERCITO SVIZZERO  
ARMADA SVIZRA**

# Impressum



## stratos

Militärwissenschaftliche Zeitschrift der Schweizer Armee  
Revue scientifique militaire de l'Armée suisse  
Rivista scientifica militare dell'Esercito svizzero  
Military Science Journal of the Swiss Armed Forces

ISSN 2673-7191 (stratos Print)  
ISSN 2673-7205 (stratos online)  
ISSN 3042-4194 (stratos digital)

## Herausgeber:

Chef der Armee  
Schweizer Armee  
Bundeshaus Ost  
3003 Bern

## Redaktion:

Dr. phil. Christoph Ebnöther  
lic. phil. I Christoph Brunner, EMSc

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 31.10.2024  
Auflage: 6100

## Redaktionsadresse:

Redaktion stratos  
Kaserne  
8903 Birmensdorf  
E-Mail: [stratos@vtg.admin.ch](mailto:stratos@vtg.admin.ch)  
URL: [www.vtg.admin.ch/de/stratos](http://www.vtg.admin.ch/de/stratos)

## Premedia:

Zentrum digitale Medien der Armee (DMA), 80.244  
Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier

## Redaktionsnotiz

*stratos* ist die militärwissenschaftliche Zeitschrift der Armee. Sie richtet sich an ein Fachpublikum und an eine interessierte Öffentlichkeit und will relevante Themen zu Armee, Verteidigung, Sicherheit und Sicherheitspolitik zur Diskussion bringen. Sie erscheint zweimal jährlich in gedruckter Form und besteht daneben als digitale Plattform, auf welcher laufend neue Beiträge publiziert werden.

## Die Redaktion hat verschiedene stehende Rubriken festgelegt.

In der Rubrik **Forschung** werden wissenschaftliche Artikel und Aufsätze publiziert. Die Autoren und Autorinnen haben sich an die bekannten Standards für wissenschaftliche Publikationen zu halten. Die «Richtlinien für wissenschaftliche Beiträge» enthalten alle notwendigen Angaben. Eingereichte Beiträge werden einem einfachen Peer-Review-Verfahren unterzogen.

In der Rubrik **Expertise** können ausgewiesene Fachpersonen, auch ohne wissenschaftlichen oder akademischen Hintergrund, Artikel einreichen. Die Redaktion stellt hohe Ansprüche an die Manuskripte wie eine adäquate Sprache und Grammatik, eine korrekte und vollständige Quellenangabe sowie eine transparente und nachvollziehbare Herleitung der Schlussfolgerungen.

In der Rubrik **Praxis** sollen Erfahrungen aus dem Berufs-, Dienstleistungs- oder Tätigkeitsalltag publiziert werden. Auch an Praxisberichte stellt die Redaktion Ansprüche. Sprache und Grammatik entsprechen den massgebenden Grundlagen der entsprechenden Sprache, Quellen werden aufgeführt und Zahlen und Fakten müssen mit eigenen Erfahrungen belegt werden können.

In der Rubrik **Forum** ist Platz für Debattenbeiträge, Diskussionen, Gegendarstellungen, Repliken und Dupliken. Hier darf die Autorenschaft eine eigene Meinung darlegen, sofern sie als solche deklariert wird. Ansprüche an Sprache, Grammatik und Aufbau der Beiträge gelten auch hier. Zudem legt die Redaktion grossen Wert auf einen anständigen Umgang in der Diskussion.

Für alle Beiträge gilt, dass die Redaktion entscheidet, ob der Artikel in der Printausgabe erscheint oder auf der digitalen Plattform.

Die Autoren und Autorinnen vertreten ihre persönliche Meinung; namentlich gekennzeichnete Beiträge müssen nicht unbedingt mit der Meinung des Herausgebers / der Schweizer Armee respektive der Redaktion von *stratos* übereinstimmen.

Die Autorenschaft ist grundsätzlich offen. Der Call for Papers für die Printausgabe erscheint in der Regel mindestens sechs Monate vor der Publikation. Die genauen Vorgaben an Autoren und Autorinnen sind im Redaktionshandbuch online öffentlich abrufbar. Sie gelten für gedruckte wie auch digital publizierte Beiträge. Die Autoren und Autorinnen verantworten ihre Beiträge selbst. Das heisst, sobald die Redaktion einen Artikel zur Publikation freigibt, nimmt sie grundsätzlich keine Änderungen mehr daran vor. Die Redaktion behält sich in jedem Fall das Recht vor, eingereichte Beiträge abzulehnen, wenn sie nicht den geforderten Qualitätsstandards entsprechen, das Themengebiet von *stratos* verfehlen oder gegen die guten Sitten verstossen.

Die Redaktion

## Forschung

- ALEXANDER KOHLI**  
4 Der Standort des Kommandanten auf dem Schlachtfeld
- RICHARD TOYE**  
17 Churchill's 1946 "United States of Europe" speech in its Cold War context
- LEONIE ROHNER**  
22 Von der Konfrontation zur Kooperation? –  
Visionen einer neuen Sicherheitsordnung in Europa nach dem Kalten Krieg
- PATRICK FLURY**  
31 Im Dienst des Narrativs:  
Darstellung der Neutralität in der «Liller Kriegszeitung» mit Fokus auf die Schweiz 1914–1918
- JAN PETER LANG**  
37 Swiss Medical Unit (1989–1990): Ein Einsatz im Spannungsfeld zwischen EDA und EMD

## Expertise

- SARAH VON FELTEN**  
44 Future-Oriented Military Leadership Concepts in the Swiss Armed Forces
- YÉMILI-DAVID M'BRAS**  
50 Le sous-officier supérieur dans les engagements de défense
- BERNHARD ALTERMATT**  
57 Zum Handlungsspielraum der Schweiz in den internationalen Beziehungen (19.–21. Jahrhundert)
- PASCAL LOTTAZ**  
67 Security in Uncertain Times:  
What Switzerland's Shifting Security Discourse Means for its Military Strategy
- JEAN-MARC HOCHSTRASSER**  
73 Der letzte interoperative Einsatz der Schweizer Armee:  
Der Angriff der Schweizer Armee gegen Frankreich 1815
- GEORG KREIS**  
81 Vorbereitung für den Ernstfall: Die schweizerisch-französischen Absprachen 1937–1940
- GERHARD M. SALADIN**  
87 Rechtliche Herausforderungen der militärischen Zusammenarbeit mit dem Ausland
- MARTINA GASSER**  
93 Das Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS)
- UELI LANG**  
95 Kooperation und Interoperabilität im Kontext der Weiterentwicklung der Streitkräfte
- CLAUDE MEIER**  
101 Considérations sur le besoin de coopération militaire de l'Armée suisse et sur l'interopérabilité
- PETER WANNER**  
114 Der neutrale Partnerstaat Schweiz leistet anerkannte Beiträge zur kollektiven Sicherheit
- GORANA GRGIĆ**  
121 Der Wandel der EU- und NATO-Partnerschaftsmodelle und die Auswirkungen auf die Schweiz

- INTERVIEW MIT MARKUS MÄDER**  
**123** Die Stärke der schweizerischen Sicherheitspolitik liegt im Verbund
- KARL SCHALM, LEON ZACHARIAS, THOMAS FRIEDLI**  
**133** Verbesserte Verteidigungsfähigkeit durch das Neudenken von verteidigungsrelevanter Produktion und Supply Chain
- DANA KOMÁREK, SILVIA GREVE**  
**139** Rüstungskontrolle und Abrüstung heute: Quo vadis?
- PETER BRUNS, DANIEL FUHRER, JOHANNES STÄGER, PAVEL MICHNA, CHRISTOPH SCHMON**  
**147** Vernetzung – notwendige Voraussetzung für den Kampf über grosse Distanzen
- ROLAND POPP**  
**155** Der Weg in die (Dauer-)Schleife: John Boyd und die Genese der «OODA Loop»

## Praxis

- FLORENTIN KLEIN, HUBERT ANNEN, CAN NAKKAS, ROMAN SPINNLER**  
**160** Militärpsychologie von morgen: Kooperation zwischen dem Psychologischen Dienst der Bundeswehr und der Schweizer Armee
- MATTHIAS HALTER, SVEN NAEGELI**  
**166** Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat: Beiträge und Erfahrungen des VBS
- CHRISTOPH FEHR**  
**171** Umsetzung des Armeeauftrags Friedensförderung
- INTERVIEW MIT CORINA GANTENBEIN**  
**175** Auslandseinsatz als Chance zur Erhöhung der persönlichen Interoperabilität

## Forum

- RAMON KÜNZI**  
**179** Neutralität und Solidarität: Die aussen- und militärpolitischen Hintergründe der Korea-Mission der Schweiz von 1953
- RENÉ SCHWOK**  
**184** Switzerland's rapprochement with NATO: proponents' arguments insufficient, opponents' questionable
- STEPHAN RIETIKER, WERNER GARTENMANN**  
**189** Neutralität: Keine sicherheitspolitischen Experimente
- MYRIAM GESSLER**  
**195** Die Schweizer Armee im Klassenzimmer: Das CIMIC-Lehrmittel «Wie sicher sind wir? Die Sicherheitspolitik der Schweiz» (Rezension)
- STEFAN REBENICH**  
**199** *Qui desiderat pacem, praeparet bellum*: Frieden durch militärische Stärke?
- JACQUES-BENOÎT RAUSCHER**  
**202** Retour et mise en perspective sur la «guerre juste» chez Saint Thomas d'Aquin

- CHRISTOPH EBNÖTHER**  
**208** Compilatio



# Editorial du Chef de l'Armée

**Madame, Monsieur,**

Nous sommes en plein tournant. Le rapport du 2 février 2022 sur la politique extérieure 2021, établi par le DFAE, parlait alors déjà d'ère nouvelle, et ce tout juste trois semaines avant le début de la guerre en Ukraine. Qu'entend-on par là? Le fait que divers pays se détournent de l'ordre de sécurité basé sur des règles que nous connaissions jusqu'à présent, et que ce système soit progressivement remplacé par un ordre mondial multipolaire. Par ailleurs, les crises se superposent et se succèdent de plus en plus rapidement. L'attaque de l'Ukraine par la Russie, en violation du droit international public, a marqué un tournant en mettant fin à une période de paix relative de près de trente ans en Europe. La Suisse fait géographiquement partie du Vieux Continent et ne peut pas se voiler la face. Nous devons également renforcer à nouveau notre capacité de défense et contribuer ainsi à la stabilité générale.

L'Armée suisse a présenté, l'année dernière, ses objectifs et sa stratégie de montée en puissance. Son plan concret et réalisable montre comment elle entend mettre en œuvre sa mission de défense et renforcer à nouveau sa capacité de défense. Elle entend suivre trois grandes lignes stratégiques: continuer à développer ses capacités de manière adaptative, saisir les opportunités offertes par les progrès technologiques et renforcer la coopération internationale.

Dans un contexte de conflit hybride, la défense doit être comprise de manière plus large: les formations doivent être en mesure de combattre, de protéger et d'apporter leur aide, simultanément ou en succession rapide, dans un même secteur. Il s'agit en outre de tenir compte des conditions de notre territoire urbain, densément peuplé, et de la nécessité de coordonner les actions dans tous espaces d'opération.

La coopération internationale est indispensable pour atteindre la capacité de se défendre de manière autonome. Compte tenu de la complexité technologique, des réalités liées à l'économie de l'armement et des expériences tirées de projets, les échanges avec nos partenaires sont incontournables. Trois exemples illustrent ce propos:

1. Nous voulons apprendre des autres. Pour l'introduction du F-35, par exemple, cela n'aurait aucun sens de commettre à notre tour des erreurs que d'autres armées ont déjà faites.



**«La coopération internationale est indispensable pour atteindre la capacité de se défendre de manière autonome.»**

2. En Suisse, nous ne disposons pas de places d'exercices pour l'échelon bataillon et pour les échelons supérieurs. Nous n'avons donc pas la possibilité de nous exercer au combat interarmes. C'est pourquoi les Forces terrestres entraîneront et testeront, l'an prochain, les futures procédures d'engagement de leurs troupes sur le terrain d'exercice d'Allentsteig, en Autriche. Notre armée y a déjà organisé des exercices en 1992 et en 1996.

3. En cas d'attaque contre la Suisse, les obligations liées à la neutralité ne s'appliquent plus. Pendant la seconde guerre mondiale, cet état de fait avait déjà été évoqué lorsque le conseil fédéral a confié le commandement suprême au général Guisan et il en va de même aujourd'hui. Dans un tel cas, le Conseil fédéral peut à chaque fois s'engager dans des coopérations. De telles coopérations nécessitent une interopérabilité et celle-ci doit être préparée.

**«L'interopérabilité est la condition même d'une coopération réussie; aucun obstacle matériel, organisationnel ou procédural ne doit entraver la coopération voulue par la politique.»**

L'interopérabilité est la condition même d'une coopération réussie; aucun obstacle matériel, organisationnel ou procédural ne doit entraver la coopération voulue par la politique. Mais cela ne se fait pas du jour au lendemain. Il s'agit d'y travailler déjà en temps de paix en entretenant des contacts réguliers avec de possibles partenaires.

Dans cette optique, la coopération internationale renforce notre capacité de défense autonome. ♦

A handwritten signature in blue ink, which appears to be 'Süssli'.

Commandant de corps Thomas Süssli  
Chef de l'Armée

Forschung

# Der Standort des Kommandanten auf dem Schlachtfeld<sup>1</sup>



**ALEXANDER KOHLI,**  
Chef Armeestab

## Abstract

News of Russian generals getting killed on the battlefields raises the question of whether a commander should lead an operation remotely, taking advantage of improved technical capabilities, or whether his presence close to the battlefield is necessary to meet the needs of his troops. The requirements of multi-domain operations (MDO) and multi-domain integration (MDI) call for command posts (CP) with enhanced capabilities along human, informational and physical dimensions. Unfortunately, these types of command posts have become very large, easily recognisable and vulnerable to attack. Alexander Kohli argues that commanders should not exclusively remain in remote command posts but should also provide support close to the front through personal contact with subordinate commanders and troops. Therefore, they must be able to rely on a CP concept encompassing several smaller forward and alternate CPs operating inconspicuously, yet capable of utilising a comprehensive command and control system.

## Abstract

Die Nachrichten von den Tötungen russischer Generäle auf dem Gefechtsfeld, die in der ersten Phase des Ukrainekriegs um die Welt gingen, werfen die grundsätzliche Frage auf, ob ein Kommandant eine Operation unter Ausnutzung verbesserter technischer Möglichkeiten aus der Distanz leiten sollte oder ob seine Anwesenheit in der Nähe der Kampfhandlungen notwendig ist, um den Bedürfnissen seiner Truppen gerecht zu werden. Die Anforderungen von Multidomain-Operationen (MDO) und Multidomain-Integration (MDI) verlangen Kommandoposten (KPs) mit erweiterten Fähigkeiten in menschlichen, informationsbezogenen und technischen Dimensionen. Solche Kommandoposten sind jedoch inzwischen zu gross, leicht erkennbar und daher angreifbar geworden. Alexander Kohli argumentiert bei dieser Problemlage, dass Kommandanten nicht ausschliesslich in rückwärtigen KPs verharren, sondern durch persönlichen Kontakt mit den unterstellten Kommandanten, Stäben und Truppen Unterstützung an der Front ermöglichen sollten. Daher müssen sich Kommandanten auf ein Konzept stützen können, das mehrere kleinere, vorgeschobene und alternative KPs umfasst, die unauffällig operieren, jedoch auf ein umfassendes Führungs- und Kontrollsystem zurückgreifen können.

DOI: 10.48593/ryfv-db95

**Schlüsselbegriffe** Armee; Führung; Auftragstaktik; SNFW; Multidomain operations

**Keywords** Swiss Armed Forces; leadership; mission control; command systems; multi-domain operations



**DIVISIONÄR ALEXANDER KOHLI**

ist Chef des Armeestabes der Schweizer Armee. Zuvor war er Kommandant der Mechanisierten Brigade 4. Er verfügt über einen Dokortitel der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH Zürich) in Wasserbau und Flussbau sowie einen MAS in Globaler Sicherheit und Konfliktlösung der Universität Genf.

E-Mail: [gfs.astab@vtg.admin.ch](mailto:gfs.astab@vtg.admin.ch)

## Einleitung

Im Jahr 1941 stand der deutsche General Heinz Guderian während des deutschen Überfalls auf die Sowjetunion im Kommandoposten der 29. motorisierten Infanteriedivision in der Nähe von Kopys und beobachtete den Vormarsch der Infanterie, während schwaches Niederhaltefeuer der sowjetischen Artillerie rundherum einschlug. Im Jahr 2014 sass der verantwortliche General der US Army Africa (USARAF) in seinem Kommandoposten in Italien, während ein Drohnenpilot aus seinem Cockpit im Mittleren Westen der USA die Waffenlast einer Predator-Drohne im somalischen Luftraum lenkte, um den Chef des Geheimdienstes der Al-Shabaab, einer lokalen Al-Qaida-Ablegergruppe, durch einen Drohnenangriff zu töten. Der Unterschied zwischen diesen beiden Situationen verdeutlicht den dramatischen Wandel in der Führung auf dem Schlachtfeld. Dieser Artikel untersucht zwei zentrale Fragen. Erstens: Wo soll sich der Kommandant in einem nicht-linearen und hybriden Konflikt im Einsatzraum aufhalten?<sup>2</sup> Zweitens: Wo sollen die KPs, die den Kommandanten unterstützen, platziert werden?

**«Dieser Artikel untersucht zwei zentrale Fragen. Erstens: Wo soll sich der Kommandant in einem nichtlinearen und hybriden Konflikt im Einsatzraum aufhalten? Zweitens: Wo sollen die KPs, die den Kommandanten unterstützen, platziert werden?»**

Um diesen Fragestellungen auf den Grund zu gehen, muss man sich zunächst die Frage stellen, welche Faktoren den Kommandanten bei der Wahl seines Standorts oder des Standorts seiner Gefechtsstände (KPs) heute am meisten beeinflussen. Diese Problemstellung wird in der vorhandenen Literatur nicht ausführlich erörtert, obwohl sich militärische Handbücher verschiedener Streitkräfte mit diesem Thema befassen.<sup>3</sup> Auf den ersten Blick mag die Fragestellung sehr technisch erscheinen, muss jedoch unter Berücksichtigung des Gesamtkontextes beantwortet werden. Dazu gehört grundsätzlich die Frage, welche Aufgaben ein Kommandant im Einsatz zu erfüllen hat. Für Lawrence Freedman bestehen diese Aufgaben in der Organisation, der Planung und vor allem in der Inspiration und Überzeugung der Männer und

Frauen, die den Kampf führen müssen. Diese Aufgaben betreffen also Aspekte der Befehlsgewalt und der Führung.<sup>4</sup> Anthony King erkennt darüber hinaus an, dass es in Bezug auf diese Aufgaben unbestreitbare Konstanten gibt, nämlich dass Generäle die primären Entscheidungsträger bleiben und daher rechtlich und moralisch für die von ihnen angeordneten Handlungen verantwortlich sind.<sup>5</sup>

Nachdem man die Vielzahl der zu bewältigenden Aufgaben verstanden hat, ist es notwendig, sich mit dem Führungssystem vertraut zu machen, welches ein Kommandant benötigt, um diese Aufgaben zu bewältigen. Ein solches System stützt sich auf ein Führungskonzept, das die Ergebnisse von Planung, Organisation und operativer Führung vereint. Laut Martin van Creveld sind für ein funktionierendes Führungssystem bidirektionale Berichterstattung, aktive Lageverfolgung und Führungsunterstützung sowie informelle Kommunikation über Hierarchieebenen hinweg notwendig.<sup>6</sup> Da diese Prozesse in hohem Masse von den aktuellsten Informationen abhängig sind, muss der Einfluss der technologischen Möglichkeiten berücksichtigt werden.<sup>7</sup>

Um die Frage zu beantworten, wo sich der Standort des Kommandanten auf dem Schlachtfeld befinden sollte, ist es aufschlussreich, zunächst die Bedeutung von Befehlsgewalt, Führung, Verantwortung und Technologie für einen Kommandanten näher zu untersuchen. Nach der Analyse dieser Aspekte lässt sich ein klareres Bild der Rolle des Kommandanten, seines Führungssystems und der Ereignisse, die üblicherweise während eines Einsatzes auftreten, zeichnen, um daraus zu schliessen, wo sein Standort auf dem Gefechtsfeld sein sollte.

### Methodik

Die Literaturanalyse konzentrierte sich auf Fachpublikationen, Zeitschriftenartikel und Handbücher verschiedener Streitkräfte. Zusätzlich führte der Autor strukturierte Interviews mit fünf Militärexperten, die mit westlich orientierten Militärsystemen vertraut sind, um zu verstehen, was als angemessener Standort verstanden wird und wie dieser in bestmöglicher Weise festgelegt werden soll. Die Auswahl der Experten deckt sowohl militärtheoretische Denker ab (Martin Van Creveld und Steven Barela) als auch Praktiker (Anders Josefsson, Alexan-

dre Vautravers, Andre Bodemann).<sup>8</sup> Die Auswahl ausschliesslich westlich orientierter Experten kann zu einer Einschränkung der Denkweisen führen, wie sie in westlich geprägten Streitkräften vorherrschend sind. Dementsprechend fliessen Erfahrungen und Denkweisen von (fern-)östlichen Experten nicht in diese Studie ein.

Der Fokus liegt auf dem Einfluss technologischer Entwicklungen auf militärische Prozesse und militärische Akteure in westlich orientierten Staaten, wobei der Gefechtsraum der nichtlinearen und hybriden Kriegsführung den Rahmen für diese Studie bildet. Von Interesse sind die verschiedenen militärischen Akteure (Kommandanten, Stäbe und Truppen) einer militärischen Operation auf der operativen (oder höheren taktischen) Ebene.

### Kontext

#### Führung

Aktuell findet eine breite Diskussion über Führungs- und Managementtechniken statt. Der Einfluss der Denkweise des Kommandanten, seiner Ausbildung sowie der kulturelle und soziale Hintergrund, die für die Bildung einer individuellen Führungskultur entscheidend sind, müssen dabei berücksichtigt werden. Van Creveld weist in seinem Buch «Command in War» auf die Bedeutung einer auftragsorientierten Führung hin.<sup>9</sup> Er verknüpft die Auftragstaktik direkt mit dem, was er als Kernproblem der Führung identifiziert hat: die Notwendigkeit aktueller Informationen über den Gegner sowie über die eigenen Truppen und Verbündeten, um Gewissheit für die Umsetzung der eigenen Pläne zu erlangen.<sup>10</sup> Eine Möglichkeit, den Informationsmangel im Nebel des netzwerkzentrierten hybriden Krieges zu überwinden, besteht darin, möglichst viel Befugnisse an unterstellte Truppen zu delegieren und sie «zu befähigen, mit Eigeninitiative zu handeln», wie Peter Singer sagt.<sup>11</sup> Dieser Ansatz setzt Vertrauen und Zuversicht «über alle Ränge hinweg bis hinunter zum einfachen Soldaten» voraus, scheint aber geeignet zu sein, den kommenden Bedrohungen zu begegnen, wie Charles Suttan bestätigt.<sup>12</sup> Ein weiterer Weg, so Creveld, besteht in der Informationsgewinnung durch den Aufbau eines ständigen Melde- und Informationsübermittlungssystems innerhalb der eige-



nen Truppen, ergänzt durch die aktive Informationsbeschaffung durch das Hauptquartier.<sup>13</sup>

Die Vorteile eines Führungssystems, das auf dem Prinzip der Auftragstaktik basiert, scheinen weithin anerkannt zu sein. In diesem Zusammenhang betonen Carl Builder, Steven C. Bankes und Richard Nordin die Bedeutung der Entwicklung eines Führungskonzepts für die Durchführung von Kriegssimulationen, welche von unschätzbarem Wert sind, um zu lernen, wie die spezifischen Informationsbedürfnisse zur Führung einer anstehenden militärischen Operation zu definieren sind.<sup>14</sup> Um letzte Gewissheit, insbesondere über den Zustand der eigenen Truppen, zu erlangen, fordert van Creveld taktische Dialoge und informelle Kommandantengespräche.<sup>15</sup> Darüber hinaus sollten diese Gespräche sinnvollerweise dazu beitragen, eine zwischenmenschliche Beziehung zwischen dem Kommandanten und seinen Unterstellten aufzubauen.<sup>16</sup>

### Technologie

C4ISTAR-Führungsunterstützungssysteme und MASINT (Measurement and Signature Intelligence) führen tendenziell zu einer zentralisierten Führung des Gefechtes.<sup>17</sup> Dies steht im Widerspruch zu den Grundsätzen der stufengerechten und auftragsorientierten Führung. Die Möglichkeiten der Nutzung von Echtzeitkommunikation mittels Funk, Videoübertragung über Satelliten oder gar zur Fernsteuerung aus dem Hauptquartier bis auf das Niveau des einzelnen Soldaten sind allgegenwärtig.<sup>18</sup>

In problematischer Weise ermöglichen praktisch unbegrenzte Kommunikationsmittel sowie C4ISTAR-Technologien es auch Kommandanten, die sich nicht im Einsatzgebiet befinden und nicht wissen, ob sie über genaue und vollständige Informationen zur Entscheidungsfindung verfügen, direkt auf das Gefecht Einfluss zu nehmen.<sup>19</sup> Die Gefahr von Fehlentscheidungen, Einmischung und Mikromanagement durch Kommandanten, die aus der Ferne agieren, ist latent. Daraus lernen wir, dass der Kommandant High-Tech-Kommunikations- und Überwachungstechnologien mit Bedacht einsetzen muss.

Die heutige nichtlineare und hybride Kampfführung erstreckt sich auch auf die Cyber- und Informationskriegsführung. Der Umgang mit falschen, fehlenden

oder überflüssigen Informationen stellt eine zentrale Herausforderung in einer informationszentrierten Welt dar. Daraus lässt sich ableiten, dass Einschätzungen zur Lageentwicklung oder zum Zustand der Truppe nicht ausschliesslich anhand von Informationen aus Überwachungssystemen vorgenommen werden dürfen – auch eigene Eindrücke vor Ort und Gespräche sind zur Informationsgewinnung notwendig.<sup>20</sup>

**«Der nichtlineare und hybride Gefechtsraum erstreckt sich über eine Vielzahl von Sphären, die vom Kommandanten und seinem Stab geplant, gesteuert und kontrolliert werden müssen.»**

Der nichtlineare und hybride Gefechtsraum erstreckt sich über eine Vielzahl von Sphären, die vom Kommandanten und seinem Stab geplant, gesteuert und kontrolliert werden müssen. Wie King erwähnt, «waren Generäle aufgrund von zunehmenden Koordinationsproblemen gezwungen, ihre Entscheidungsbefugnis an Unterbene zu übertragen und Führungsteams zu bilden, die sich auf ein gemeinsames Verständnis des Auftrages ausrichten».<sup>21</sup> Dies ist jedoch mit entsprechenden Risiken verbunden.<sup>22</sup> So besteht ein Divisionshauptquartier der US Army derzeit aus etwa 400 Stabsoffizieren, was das Zehnfache der Anzahl während des Zweiten Weltkriegs ist.<sup>23</sup> Vor dem Hintergrund der notwendigen Truppenkontakte und anderer Aufgaben werden die Bedürfnisse eines derart grossen Stabes zu einer ernsthaften Herausforderung an das Zeitmanagement des Kommandanten.

Verständlicherweise wird auf die militärischen Kommandanten öffentlicher und politischer Druck ausgeübt, um die Verluste zu minimieren. Dazu fordert die Öffentlichkeit den umfassenden Technologieeinsatz als Universalmittel, auch wenn sich gewisse Technologien militärisch nicht wirklich bewährt haben.<sup>24</sup> Dennoch werden die künftigen Kampfsysteme der Streitkräfte durch die kontinuierliche Einführung neuer Software, einschliesslich künstlicher Intelligenz (KI), hochtechnologisch bleiben. Singer berichtet, dass das Pentagon Pläne für die nicht allzu ferne



**Abbildung 1:** General Norman Schwarzkopf als bekannter militärischer Führer in einem KP während «DESERT STORM». (Quelle: achievement.org)

Zukunft entwickelt, in denen «gemischte Teams aus Soldaten und [KI-gesteuerten] Robotern gemeinsam im Feld kämpfen» und in Stäben Entscheidungen sowohl von Menschen als auch von KI getroffen werden.<sup>25</sup> In Zusammenhang mit C4ISTAR stellt sich dabei wiederum die Frage, ob der verantwortliche Kommandant im Einsatzraum verbleiben muss oder ob er sich, unter Anwendung der heutigen Kommunikationsmittel, auch weiter davon entfernt aufhalten kann.

Builder, Bankes, Nordin und van Creveld stimmen darin überein, dass sich die technologische Entwicklung auf die physische Dimension des Krieges ausgewirkt hat. Sie bestätigen aber auch, dass der kognitive Aspekt der Führung trotz aller technologischen Verbesserungen ausschlaggebend bleibt.<sup>26</sup>

### Führung

Führung besteht in der militärischen wie auch in der zivilen Welt darin, dass nach der Entwicklung eines Plans durch überzeugende Kommunikation desselben und das Management der Umsetzungsmassnahmen sowie durch den Aufbau und das Coaching eines Teams zur Verfolgung des Plans nachhaltig Wirkung erzielt wird.

Sutten hebt hervor, dass bei der Planung und Entscheidungsfindung auf operativer und taktischer Ebene die Führung nicht von der Befehls- und Kontrollfunktion getrennt werden kann.<sup>27</sup> John Keegan appelliert an die militärischen Führungskräfte, sich Zeit zu nehmen, um eine angemessene Reaktion zu definieren und diese umzusetzen.<sup>28</sup> Um überzeugend zu kommunizieren und die Unterstellten für den Auftrag zu motivieren und zu begeistern, braucht ein Kommandant solide Kommunikationsfähigkeiten, Integrität, Loyalität und Charisma. Laut Sutten «kann die Bedeutung von Vertrauen und Zuvorsicht für eine effektive Führung gar nicht hoch genug betont werden».<sup>29</sup> Douglas Pryer fügt hinzu, dass die Truppen regelmässig mit dem Kommandanten, untereinander und mit den Stabsoffizieren über den Auftrag und die Ausbildung sprechen müssen, da «dieser Dialog Vertrauen und Korpsgeist unter den Führungskräften aufbaut».<sup>30</sup> Norman Copeland fordert daher, dass ein Anführer seine Gefolgsleute «durch sein eigenes gutes Beispiel» inspirieren sollte.<sup>31</sup> Letztendlich beruht echte Führung «auf der Erkenntnis, dass diejenigen, die sterben sollen, nicht das Gefühl haben dürfen, dass sie allein sterben»,<sup>32</sup> wie Keegan anmerkt.

Die Umsetzung von Massnahmen erfolgt während der Ausführung einer geplanten Operation in einem sich ständig verändernden Gefechtsfeld-Umfeld. Die erfolgreiche Umsetzung folgt einem definierten Führungskonzept, das von C4ISTAR unterstützt wird, wobei ein Kommandant «ein gutes Gespür dafür haben muss, was auf allen Ebenen des Gefechts vor sich geht, und die entsprechenden stufengerechten Entscheidungen treffen muss».<sup>33</sup> Janine Anne Davidson bestätigt, dass sich die Führungskräfte auch darauf konzentrieren müssen, die geistige Flexibilität zu entwickeln, die erforderlich ist, um eine «lernende Organisation» zu führen, die sich weitergehend über einen Top-Down-Ansatz an veränderte Umstände anpasst.<sup>34</sup>

Um eine sorgfältige, aber auch rechtmässige Durchführung von Einsätzen zu gewährleisten, ist eine kontinuierliche Überwachung, Schulung und Betreuung der Truppen durch den Kommandanten erforderlich. Dies geschieht idealerweise durch «ein Konzept der bevorstehenden Operationen, welches ihn [den Kommandanten] (und sein C2 [command and control]-System) veranlasst, nach bestimmten Informationen zu suchen».<sup>35</sup> Massgeschneiderte Umsetzungsteams sind wichtig. Dabei ist neben der Betreuung auch der «Raum für persönliche, unstrukturierte Interaktion zwischen Menschen zu lassen, die sich gut genug kennen, um ihren Austausch nicht ausschliesslich auf die geschäftliche Ebene zu beschränken».<sup>36</sup> Das britische Handbuch für Landoperationen verdeutlicht dies, indem es von einer «ständigen moralischen Verpflichtung zur Führung von vorne ... insbesondere auf taktischer Ebene» spricht.<sup>37</sup>

### Ethische Verantwortung

Wie bereits erwähnt, wird von einem Kommandanten heute nicht nur taktische Führung erwartet, sondern auch ein Beitrag zum «politischen» Krisenmanagement. King stellt fest, dass «Kommandanten zu Schlüsselfiguren in einem politisch-militärischen Komplex geworden sind, die mit vielen Partnern und Akteuren zusammenarbeiten müssen, um eine Operation umzusetzen. Auf dieser Ebene hat die Führungsverantwortung tatsächlich zugenommen».<sup>38</sup> Er unterstreicht, dass «die Divisionskommandanten von heute einen weitaus grösseren Einfluss ausüben, wenn es darum geht, festzulegen, was ihre Truppen in einem Einsatz-

raum tatsächlich tun werden».<sup>39</sup> Auch Keegan sieht eine grosse Verantwortung für die Kommandanten, denn «ein General kann, wenn er starke Charaktereigenschaften und effektives Verhalten an den Tag legt, sowohl Gesellschaft als auch Armee viel weiterbringen, als gemeinhin angenommen wird».<sup>40</sup> Pryer sieht die Pflicht des Kommandanten darin, das übergeordnete Ziel des Kriegs zu verfolgen. Dieses definiert er als einen belastbaren Frieden, der moralisch gefestigt anzudauern vermag.<sup>41</sup> Er sieht die Verantwortung des Kommandanten also nicht nur darin, erfolgreich zu sein, sondern auch darin, einen wohlwollenden Frieden «durch Massnahmen zu erreichen, die diesem Frieden eine dauerhafte moralische Grundlage geben».<sup>42</sup> In diesem Zusammenhang sei an den Tagesbefehl von General Guillaume H. Dufour vom 5. November 1847 erinnert, welcher genau denselben Gedanken widerspiegelt. Dufour befiehlt: «Soldaten! Ihr müsst aus diesem Kampf nicht nur siegreich, sondern auch vorwurfsfrei hervorgehen.»

Darüber hinaus muss der Kommandant die mentale Bereitschaft und das Bewusstsein für die Normen des humanitären Völkerrechts fördern. J. R. MacIsaac fordert daher ausdrücklich eine Führung, welche für die Unterstellten die Voraussetzungen schafft, um im Einklang mit den internationalen Rechtsnormen zu handeln, und die sich die Zeit nimmt, «die individuellen und kollektiven Bedürfnisse seiner Truppen zu kennen und aktive Sorge und Klarheit» in Bezug auf diese Normen zu zeigen.<sup>43</sup> Die Verantwortung des Kommandanten für die rechtmässige Behandlung von Gegnern und Gefangenen sowie die Minimierung von zivilen Opfern, Kollateralschäden und Umweltschäden<sup>44</sup> sind wesentliche Bestandteile einer solchen Führung. Die Integrität des Kommandanten ist ein ausschlaggebender Faktor, wenn es um die rechtmässige Durchführung eines Einsatzes geht. Pryer benennt in diesem Zusammenhang heikle Fragen: «Sollten Zivilisten auf dem Schlachtfeld mit Respekt behandelt werden? Sollten Gefangene respektiert werden? Ist Folter in Ordnung? Sollten Soldaten zusätzliche Risiken eingehen, um die Tötung von Zivilisten zu vermeiden? Wenn ja, wie hoch soll dieses Risiko sein? Sollten die Meinungen der lokalen Bevölkerung und der Verbündeten für die Soldaten von Bedeutung sein? Sollte das Völkerrecht respektiert werden?»<sup>45</sup> Um sich im Einklang mit dem Völkerrecht zu verhalten, schlägt er vor, dass «die Ausbildung in



den Streitkräften darauf abzielen sollte, alle Führungskräfte professionell und vertrauenswürdig sowie bis zu einem gewissen Grad moralisch eigenverantwortlich zu machen»<sup>46</sup>, indem ihnen eine solide ethische Grundlage vermittelt wird.

Hightech-Waffen wie unbemannte Robotersysteme (Boden-Luft- oder Boden-Boden-Schnellschussbatterien), ferngesteuerte unbemannte Antidrohnenlenkungen etc. sollten nach der erweiterten Anwendung des Prinzips des unnötigen Risikos (PUR) geplant und eingesetzt werden.<sup>47</sup> Es ist jedoch davon auszugehen, dass die vorsichtigen und restriktiven Ansätze des humanitären Völkerrechts auch in der westlichen Hemisphäre in Zukunft kaum breite Akzeptanz finden werden, wenn es darum geht, den Einsatz dieser sich rasant entwickelnden Technologien zu begrenzen. So wird die Verantwortung für den Einsatz solcher Waffen (*ius in bello*)<sup>48</sup> beim Kommandanten<sup>49</sup> liegen, der ihre Verwendung genehmigt. Dies gilt selbst dann, wenn die Legitimität des jeweiligen Krieges (*ius ad bellum*)<sup>50, 51</sup> anerkannt wird, was umso mehr die zentrale Bedeutung der Führung im Hinblick auf ethische und rechtliche Normen unterstreicht. Bei multinationalen oder kombinierten Einsätzen «erschweren kulturelle Unterschiede ethische Urteile, und die Führungskräfte müssen Wege finden, mit diesen Komplexitäten umzugehen»<sup>52</sup>, was nach G. B. Graen und Hui C. keine leichte Aufgabe ist.<sup>53</sup>

Letztendlich ist es von entscheidender Bedeutung, dass der Kommandant die Truppen, welche er in den Krieg geführt hat, wieder nach Hause bringt. Die Wissenschaft ist sich einig, dass der Kommandant all diese ethischen Anforderungen erfüllen muss, indem er direkt auf die Truppe einwirkt, ihr ein entsprechendes Vorbild gibt und ihre Tätigkeiten überwacht.

## Empirische Analyse

### Die Rolle des Kommandanten

Die Rolle des Kommandanten umfasst eine Vielzahl von Aufgaben. Da diese Rolle vom Führungsprozess geprägt wird, sind die verschiedenen Aspekte wie Operationsplanung, -verfolgung und -führung von wesentlicher Bedeutung.<sup>54</sup> Aus der Literaturrecherche geht hervor, dass

**«Der Kommandant hat die Pflicht, seine menschlichen kognitiven Fähigkeiten voll auszuschöpfen.»**

die Rolle des Kommandanten heutzutage auch andere Aufgaben umfasst, die nicht direkt mit dem Kampf auf dem hybriden Schlachtfeld

verbunden sind. Dazu zählen Aufgaben wie der Umgang mit Verbündeten<sup>55</sup>, Politikern oder Zivilisten und den Medien. Aus den Interviews mit den Fachleuten sticht ein Aspekt hervor, der immer wieder genannt wird: Der Kommandant hat die Pflicht, seine menschlichen kognitiven Fähigkeiten voll auszuschöpfen. Seine Aufmerksamkeit, sein Bewusstsein, seine Lernbereitschaft, sein Abstraktionsvermögen, sein Verständnis und sein Einfühlungsvermögen müssen so eingesetzt werden, dass sich diese mit allen Führungsunterstützungsprodukten, die aus der Stabsarbeit und C4ISTAR entstehen, ergänzen und eine nachhaltige Führung ermöglichen. Copeland stellt fest, dass ein Kommandant «nicht von hinten oder gar aus den Reihen führen kann ... Ein eingesetzter Anführer muss von den Geführten als die fähigste Person in der Gruppe akzeptiert werden, bevor man ihr blindlings folgt»,<sup>56</sup> was allenfalls in Analogie mit der Vaterrolle in der westlichen Zivilisation des letzten Jahrhunderts steht. Barela verweist auf die vertrauensbildende Kommunikation zwischen dem Kommandanten und der Truppe und merkt an, dass ein Kommandant seinen Truppen im Sinne einer ethischen Verpflichtung zuhören sollte.<sup>57</sup> Aus diesen Erkenntnissen lässt sich eindeutig ableiten, dass die menschliche Dimension der Führung sowohl bei kleineren Einsätzen als auch bei grösseren Operationen von grösster Bedeutung ist. Der Kommandant muss daher als Mensch in der Lage sein, seinen Unterstellten eine vertrauenswürdige Menschenführung zu vermitteln und gleichzeitig mit seinen kognitiven Fähigkeiten eine nachhaltige Operationsplanung, -verfolgung und -führung zu gewährleisten. Daher sollte er sich häufig zwischen den Standorten seiner Unterstellten in Frontnähe und seinem KP im Einsatzraum bewegen und einen mobilen KP nutzen.

### Kommandant und Führungssystem

Der Prozess der Entschlussfassung wird während einer Operation in hohem Masse durch die Aufbereitung der notwendigen Lageinformationen durch die Stabsmitglieder, sowohl während der Operationsplanung als auch bei der Operationsführung, geprägt. Im Anschluss an die



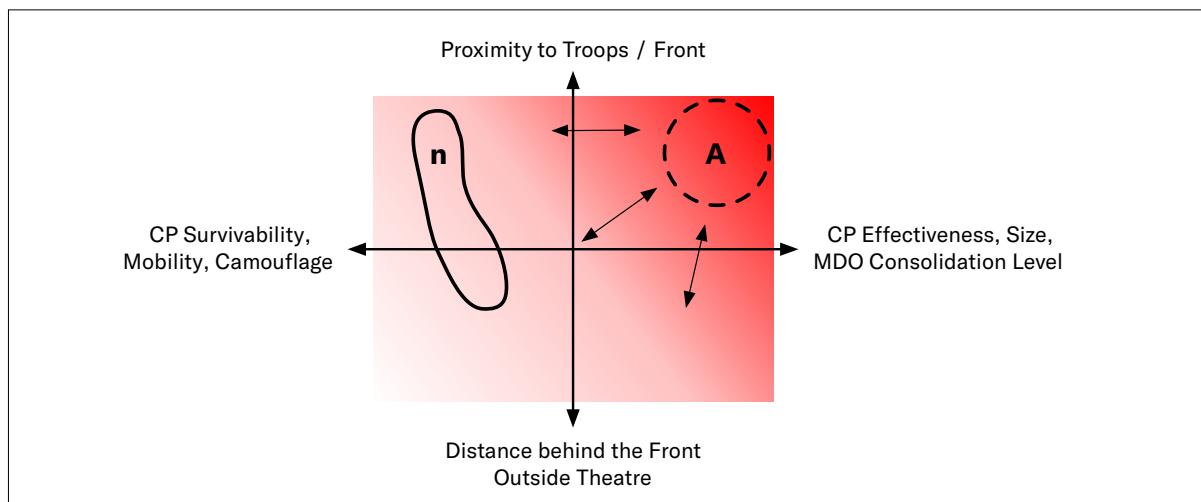
Operationsplanung lässt sich diese grob in die drei Phasen vor, während und nach dem Gefecht unterteilen, welche sich periodisch wiederholen können. Besonders wichtig ist der qualifizierte bidirektionale Austausch<sup>58</sup> von Informationen und die Konsolidierung von Informationen mittels aktiven Monitorings durch das Hauptquartier.<sup>59</sup> Letzteres sollte auf einem detaillierten Führungskonzept unter Berücksichtigung möglicher Führungstätigkeiten des Kommandanten beruhen, damit dieser zur richtigen Zeit am richtigen Ort ist und sich ein umfassendes Bild von der aktuellen Lage machen kann. Für Bodemann erfordert die aktive Führung an der Front eine gewisse Nähe des Kommandanten zur Truppe, und auch Josefsson sieht die Notwendigkeit, dass sich der Kommandant ein eigenes Bild macht, als Voraussetzung für die Lagebeurteilung im Entschlussfassungsprozess. Dabei spricht er als besonders relevanten Aspekt das Einholen der Lagebeurteilung der Unterstellten und deren Wahrnehmung an.<sup>60</sup> Diese unmilitärische Einschätzung von Bauchgefühl oder Empfindungen über die Lage oder den Zustand der Truppe ist unverzichtbar und kann durch technische Informationsübermittlung oder Auswertung kaum ersetzt werden. Barela, Vautravers und Bodemann unterstützen diese Position ausdrücklich.<sup>61</sup> Auch van Creveld fordert in seinem Buch *Command in War*, welches sich mit der Organisation von Führungssystemen befasst, die informelle Kommunikation mit Unterstellten.<sup>62</sup>

Ein Führungssystem, das über modernste Kommunikations-, Datenerfassungs-, Datenübertragungs- und Kontrollmöglichkeiten verfügt, ermöglicht es Stäben und Kommandanten sogar auf der taktischen Ebene zu agieren. Dies birgt eine bekannte und allgemein als gefährlich empfundene Problematik, insbesondere dann, wenn aus grosser Ferne ein scheinbar klares Lagebild vorliegt, das durch nichtmilitärische, ungeprüfte oder sogar zivile Bild- und Tonquellen gefestigt wird. Als ehemaliger Kommandant der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan (ISAF) war sich Bodemann dieses Problems auf operativer und taktischer Ebene bewusst und versuchte, es durch die konsequente Anwendung der Auftragstaktik zu bekämpfen.<sup>63</sup> Ausserdem kann der oft notwendige Schwung einer Aktion beeinträchtigt werden, wenn hochrangige Vorgesetzte aus der Ferne direkt vor Ort eingreifen. Josefsson berichtet, dass sich der Ablauf einer Aktion im

Allgemeinen umso langsamer entwickelt, je mehr Mikromanagement mit Hilfe hochtechnologischer C4ISTAR-Optionen betrieben wird.<sup>64</sup> Als Konsequenz konstatiert er «mangelhafte Führungsleistung» und fordert eine angemessene Schulung und Ausbildung der (künftigen) Kommandanten.<sup>65</sup> Auch Milford Beagle, Jason Slider und Matthew Arrol sehen durch diesen Missbrauch der technologischen Möglichkeiten die Prinzipien der Auftragstaktik gefährdet, da sich das Personal eines «überbevölkerten, überstrukturierten, übervernetzten und unterforderten» KPs unweigerlich im Mikromanagement verlieren kann.<sup>66</sup> In Bezug auf die problematischen Auswirkungen einer übermässigen Einbindung von hochrangigen Kommandanten aus einem fernen KP spricht Vautravers ausserdem den zunehmenden Einfluss von ortsabwesenden Rechtsberatern, deren Einschätzung oft nicht mit jener des für den Kommandanten im Einsatz zuständigen LEGADs übereinstimmt, an.<sup>67</sup> Generell wird dadurch jede Massnahme im Gefechtsraum potenziell politisch. Solche juristischen «Einmischungen» werden zunehmend problematisch und entscheidend.<sup>68</sup> Die möglichen Diskrepanzen in der Lagebeurteilung zwischen der strategisch-politischen und der taktisch-operativen Ebene werden in Zukunft eine Herausforderung bleiben.

### **«Die möglichen Diskrepanzen in der Lagebeurteilung zwischen der strategisch-politischen und der taktisch-operativen Ebene werden in Zukunft eine Herausforderung bleiben.»**

King betitelt vor dem Hintergrund des generell herausfordernden Aufgabenportfolios eines Kommandanten die heutzutage praktizierte militärische Führung etwas provokativ mit «kollektiv».<sup>69</sup> Ohne Kings Analyse hier detaillierter abhandeln zu können, muss dennoch festgehalten werden, dass die Konzeption eines Führungssystems den Bedürfnissen des verantwortlichen Kommandanten entsprechen muss. Da sich ein Kommandant im Einsatzraum bewegen und mit allen Beteiligten in Kontakt bleiben muss, scheint ein geeignetes System mit klar definierten und begrenzten Befugnissen, die delegiert werden können, notwendig. Entgegen Freedmans Einwurf, dass dies niemals funktionieren und zu einem «un-



**Grafik 1:** Kommandoposten-Antagonismus. (Quelle: Autor. Dieses Diagramm basiert auf den Überlegungen zum «Current Command Post Paradigm», dargelegt in Milford Beagle, Jason C Slider und Matthew R Arrol, «The Graveyard of Command Posts: What Chornobaivka Should Teach Us about Command and Control in Large-Scale Combat Operations», *Military Review* (Vol. 103, No. 3, May-June 2023), S. 12.)

gebürlichen Machtkampf<sup>70</sup> führen könnte, hält diese Art der Kompetenzdelegation einen Kommandanten nicht davon ab, die wesentlichen Entscheidungen selber zu treffen. Einen Hinweis für weitere Überlegungen zu diesem Thema liefert ein Blick auf den russischen Theorieansatz.<sup>71</sup> Die russische Armee operiert neben dem Haupt-KP im rückwärtigen Raum mit zwei unabhängigen, vorgeschobenen KPs, an deren Spitze zwei aktive stellvertretende Kommandanten stehen. Diese beiden sind jederzeit bereit, den Kommandanten und seinen Kernstab bei Bedarf für die Lageverfolgung oder die Planung einer weiteren Operationsphase zu integrieren. Dieser Ansatz, der auch von Vautravers befürwortet wird<sup>72</sup>, bietet angesichts der zunehmenden Komplexität nichtlinearer und hybrider Kriegsführung erweiterte Optionen für die Zuweisung von Verantwortlichkeiten und Teilaufgaben.

Die Bedrohung für grosse KPs wurde durch die erfolgreiche, systematische Bekämpfung russischer KPs in der ersten Phase des russisch-ukrainischen Kriegs 2022 offensichtlich.<sup>73</sup> Grosse KPs sind aufgrund der Masse an Fahrzeugen und Material, der Zeltlager, der Funkantennen und der vielen Generatoren leicht als Ziele zu identifizieren. Aufgrund derselben Faktoren ist es schwierig, sie täglich zu verlegen. Darüber hinaus können multispektrale Signaturen in der Regel nicht verdeckt werden, was die Zielerfassung durch den Feind mit den heutigen Fernerkundungsmethoden erheblich erleichtert.<sup>74</sup>

Somit können die relevanten Faktoren für die Verortung von Kommandoposten im nichtlinearen und hybriden Gefechtsraum identifiziert werden. Diese sind

a) die Nähe zu den eigenen Kampftruppen und zur Frontlinie, b) die Wirksamkeit des Kommandopostens (Grösse des KPs, Konsolidierungsgrad für MDO) und c) die Bedrohungslage hinsichtlich eines möglichen gegnerischen Angriffs.<sup>75</sup> Ein Kommandant, dessen Führungssystem auf den Prinzipien der Auftrags-taktik basieren soll, braucht einen KP, der folgende Kriterien so weit wie möglich erfüllen muss:

Physische Erreichbarkeit im weiteren Einsatzraum, damit ein persönlicher Kontakt mit der Truppe in wichtigen Momenten möglich ist.

Ausstattung minimal und unauffällig, um ein hohes Mass an Mobilität zu ermöglichen. Dieser passive Schutzaspekt und eine gute multispektrale Tarnung sollen die Identifizierung erschweren und die Sicherheit des Kommandanten erhöhen.

Hohes Mass an digitaler Integration, um alle für MDO relevanten Spezialisten verfügbar zu halten.

Dies führt zum Kommandoposten-Antagonismus (Abbildung 1). Der Ansatz im Diagramm zeigt die Beziehung zwischen der Wirksamkeit, der Überlebensfähigkeit und dem Abstand hinter der Front unter dem Einfluss der Gefahr, die von feindlichen Bedrohungen für einen KP ausgeht. Der ungünstigste Standort eines Kommandopostens entspricht den Bedingungen im oberen rechten Quadranten (A), wo die Bedrohung am grössten ist. Ein vernünftiger Kompromiss für den Standort eines Kommandopostens wird durch den Bereich (B) im oberen linken Quadranten des Diagramms dargestellt.

Die Lösung für diesen Kommandoposten-Antagonismus liegt jedoch offensichtlich nicht in dem *einen* optimalen Kommandoposten, sondern in einem Ansatz mit verschiedenen verteilten Kommandoposten, wie er einerseits in der vorangehend erwähnten russischen Theorie oder andererseits von Beagle, Slider und Arrol vorgeschlagen wird, oder in Mischvarianten beider Ansätze. Die letztgenannten Analysten fordern ein KP-Netz, bestehend aus kleinen, mit maximal 30 Personen besetzten Stützpunkten in Kombination mit einer mobilen KP-Plattform aus drei bis vier geschützten Fahrzeugen. Um eine vollständige MDI zu ermöglichen, soll das Führungs- und Kontrollsystem zudem als virtueller KP mit Augmented-Reality-Funktionen konzipiert werden.<sup>76</sup> Es versteht sich von selbst, dass dieser künftige Ansatz nur mit sicheren, ungestörten und zuverlässigen (Funk-)Verbindungen funktionieren wird.

#### Ereignisse, welche die physische Anwesenheit des Kommandanten erfordern

Vor und nach dem Gefecht muss der Kommandant seine Absichten direkt an die Truppen weitergeben, damit diese das Gesamtbild und die Idee, wie sich die Operation entwickeln soll, verstehen. Der Kommandant selbst kommuniziert diese Absicht sowie das Führungskonzept. Wie er dabei motivatorisch vorgeht, ist zentral, denn er muss «diejenigen inspirieren und überzeugen, die den Kampf tatsächlich führen müssen».<sup>77</sup> Dabei, so Josefsson, müssen die Truppen spüren, dass der Kommandant die volle Verantwortung übernimmt und von ihnen Disziplin und korrektes moralisches Verhalten verlangt.<sup>78</sup> In der Vorbereitungsphase kann sich die Frage des Einsatzes von ferngesteuerten oder autonomen Waffensystemen stellen, was eine Entscheidung des Kommandanten erfordert.<sup>79</sup> Es ist offensichtlich, dass ein Kommandant seine Unterstellten nur dann überzeugen und unterstützen kann, wenn er sich in Frontnähe befindet und über eine mobile KP-Infrastruktur verfügt.

**«Es ist offensichtlich, dass ein Kommandant seine Unterstellten nur dann überzeugen und unterstützen kann, wenn er sich in Frontnähe befindet und über eine mobile KP-Infrastruktur verfügt.»**

**«All diese Führungsaspekte sprechen dafür, dass erfolgreiche militärische Führung heute auf der Theorie der transformationalen Führung beruhen muss.»**

Die Aufgaben des Kommandanten setzen sich auch während des Kampfes fort. Ob es sich nun um einen formellen taktischen Dialog oder einen informellen Austausch handelt, oder um die Anleitung oder Unterstützung der Truppen bei bestimmten Bewegungen, die Anwesenheit des Kommandanten hat eine starke Wirkung. Der Standort des Kommandanten sollte daher sorgfältig in der Nähe der Frontlinie gewählt werden.<sup>80</sup> Wie Guderian<sup>81</sup> sind auch Bodemann und Josefsson der Meinung, dass der Kommandant die Lage an der Front riechen und fühlen muss. Aus taktischer Sicht ist der Einblick auf das Schlüsselgelände oder -objekt neben den digitalen Informationsmitteln und der Meinung des Stabes nach wie vor ein wichtiger Faktor, um ein vollständiges Gesamtbild der Lage zu erhalten.<sup>82</sup> Die relative Nähe zur kämpfenden Truppe gibt dem Kommandanten die Möglichkeit, während einer Kampfpause für kurze Zeit anwesend zu sein, wenn die Lage nicht zu gefährlich ist. Dies ist im Kontext zu sehen, dass die Motivation, die Disziplin sowie das moralisch und ethisch korrekte Verhalten der Truppe durch die Anwesenheit des Kommandanten massgeblich beeinflusst werden können.<sup>83</sup> All diese Führungsaspekte sprechen dafür, dass erfolgreiche militärische Führung heute auf der Theorie der transformationalen Führung beruhen muss.<sup>84</sup>

#### Schlussfolgerungen

Es kann festgestellt werden, dass es trotz aller verfügbaren technischen Unterstützungssysteme wichtige Momente vor, während und nach dem Gefecht gibt, in denen der Kommandant die Truppen an der Front unterstützen sollte und in denen er im Kommandoposten sein sollte, um die Arbeiten des Stabes (Entschlussfassung, Coaching, Eventualplanungen etc.) zu unterstützen. Nachhaltige Führung kann erreicht werden, indem der Kommandant seine kognitiven Fähigkeiten einsetzt und Verantwortung übernimmt. Zu diesem Zweck beurteilt er persönlich die aktuelle Lage und den Zustand seiner Truppen vor Ort. Ethische Verantwortung muss der Kommandant ausüben, indem er direkt auf die Truppen einwirkt, ein Beispiel gibt, sie beaufsichtigt und somit im Einsatzraum präsent ist.

Daher ist der Informationsaustausch durch persönliche Kontakte mit den unterstellten Kommandanten und Truppen unerlässlich. Der Kommandant muss darauf achten, dass er sich dort aufhält, wo er am besten oder am entscheidendsten eingreifen kann. Die Anwesenheit des Kommandanten, ob in der Nähe der Frontlinie oder in einem Kommandoposten, sollte daher auf der Grundlage einer umfassenden Synchronisationsmatrix der Operation oder taktischen Aktion sorgfältig geplant werden. Im Hinblick auf seine persönliche Sicherheit sollte der Kommandant daher ein sich ständig bewegendes Element im nichtlinearen und hybriden Einsatzraum sein.

**«Die Anwesenheit des Kommandanten, ob in der Nähe der Frontlinie oder in einem Kommandoposten, sollte daher auf der Grundlage einer umfassenden Synchronisationsmatrix der Operation oder taktischen Aktion sorgfältig geplant werden.»**

Ein verbessertes Führungssystem kann durch die konsequente Umsetzung der folgenden Massnahmen erreicht werden:

- Verbesserte Resilienz des Führungssystems durch den Einsatz von bis zu drei stellvertretenden Kommandanten (im vorderen und rückwärtigen KP) und einer Definition von bestimmten Entscheidungen, die dem Kommandanten vorbehalten sind.
- Verbesserte Überlebensfähigkeit der KPs durch ein KP-Konzept mit mehreren unauffällig operierenden kleinen KPs, die einerseits durch ein hohes Mass an digitaler Integration auf verschiedenen Niveaus (Brigade – Division – Operatives Kommando) nutzbar sind und andererseits durch Verwendung vorhandener oder ziviler Infrastrukturen möglichst wenig multispektrale Signaturen ausstrahlen und gleichzeitig eine grösstmögliche optische, thermische und akustische Tarnung und Geruchstarnung ermöglichen.
- Aufrechterhaltung der Kommunikation mit dem Kommandanten in Bewegung durch technologische Errungenschaften wie mobiles Video, virtuelle Präsenz- und Augmented-Reality-Tools.

- Ermöglichung einer schnelleren Entscheidungsfindung auf technischer Ebene durch die Einführung einer kollektiven Führung basierend auf klarer Kompetenzdelegation für Stabsfunktionen und stellvertretende Kommandanten.
- Verkürzung der Zeit zwischen Entscheidungsfindung und Umsetzung durch frühzeitige Vorbehalte und Echtzeitanpassungen von Befehlen unter Verwendung eines kohärenten, datenbasierten Führungs- und Kontrollsystems.

**«Mit Bezug auf die adaptive Entwicklung der Schweizer Armee zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit sind die genannten Schlussfolgerungen zwingend in die Überlegungen und Planungen mit einzubeziehen.»**

Mit Bezug auf die adaptive Entwicklung der Schweizer Armee zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit sind die genannten Schlussfolgerungen zwingend in die Überlegungen und Planungen mit einzubeziehen.

Einschränkend muss allerdings erwähnt werden, dass sich dieser Artikel ausschliesslich auf den nichtlinearen und hybriden Einsatzraum bezieht, in welchem konventionelle Landstreitkräfte eingesetzt werden. Würde man Spezial-, Cyber-, Marine- und Luftstreitkräfte berücksichtigen, könnten die Ergebnisse anders ausfallen. Aus diesem Grund kann keine allgemeine Aussage über den Standort des Kommandanten für Kräfte getroffen werden, die nicht hauptsächlich aus Landstreitkräften bestehen. ♦

## Endnoten

**1** Der vorliegende Artikel wurde erstmals im RUSI Journal publiziert: Alexander Kohli, *The Commander's Place on the Battlefield* (30 Jul 2024: The RUSI Journal, DOI: 10.1080/03071847.2024.2377434). stratos veröffentlicht eine Übersetzung aus dem Englischen.

**2** In seinem Papier stellt Schnauffer fest: «non-linear warfare differs from hybrid warfare in its methods, but also because it utilizes a grand strategy approach to warfare, where force on force conflict plays only a part of a larger subversive and indirect weakening of the enemy». Siehe Tad A. Schnauffer II, «Redefining Hybrid Warfare: Russia's Non-linear War against the West», *Journal of Strategic Security* (Vol. 10, Nr. 1, Article 3, 2017), S. 17–31.

**3** British Army, «Land Operations», Army Doctrine Publication AC 71940, Land Warfare Development Centre, zuletzt aktualisiert 2017, Kapitel 6, <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/sys->



- tem/uploads/attachment\_data/file/605298/Army\_Field\_Manual\_\_AFM\_\_A5\_Master\_AD\_P Interactive\_Gov\_Web.pdf, Zugriff am 26. Mai 2023.
- 4 Lawrence Freedman, «Command: Individual or Collective? A Review of Anthony King's *Command: The Twenty-First-Century General* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019)», *International Journal of Politics, Culture, and Society* (Vol. 33, 2020), S. 105–11.
  - 5 Anthony King, *Command: The Twenty-First-Century-General* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), S. 22.
  - 6 Martin van Creveld, *Command in War* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985), S. 270.
  - 7 Ebd., S. 266.
  - 8 Für die Studie wurde qualitative Forschung mit diesen fünf Fachleuten durchgeführt. Für Transkripte siehe: Alexander Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Universität Genf, 2019.
  - 9 van Creveld, *Command in War*, S. 270.
  - 10 Ebd.
  - 11 Peter Singer, «Tactical Generals: Leaders, Technology, and the Perils of Battlefields Micromanagement», *Air and Space Power Journal* (Vol. 23, Nr. 2, 2009), S. 83.
  - 12 Charles G. Suttan Jr., «Command and Control at the Operational Level», *Parameters* (Vol. 16, Nr. 1, 1986), S. 18.
  - 13 Carl Builder, Steven Bankes und Richard Nordin, *Command Concepts: A Theory Derived from the Practice of Command and Control* (Washington, DC: RAND, 1999), S. xiii.
  - 14 Ebd., S. xiv; van Creveld, *Command in War*, S. 75.
  - 15 van Creveld, *Command in War*, S. 273.
  - 16 Ebd., S. 229.
  - 17 Ebd., S. 229.
  - 18 Eliot Cohen, «Stephen Biddle on Military Power», *Journal of Strategic Studies* (Vol. 28, Nr. 3, Juni 2005), S. 421.
  - 19 Singer, «Tactical Generals», S. 83; Milford Beagle, Jason C Slider und Matthew R Arrol, «The Graveyard of Command Posts: What Chornobaivka Should Teach Us about Command and Control in Large-Scale Combat Operations», *Military Review* (Vol. 103, Nr. 3, Mai-Juni 2023), S. 15.
  - 20 Siehe auch: Justin Maciejewski und Rob Theunissen, «How the British Army's Operations Went Agile», *McKinsey Quarterly* (Oktober 2019).
  - 21 King, *Command*, S. 20.
  - 22 Beagle, Slider und Arrol, «The Graveyard of Command Posts», S. 14–15.
  - 23 King, *Command*, S. 302.
  - 24 Chris Hables Grey, *Peace, War and Computers* (Abingdon: Routledge, 2005), S. 41.
  - 25 Singer, «Tactical Generals», S. 86.
  - 26 Builder, Bankes und Nordin, *Command Concepts*, S. 124; van Creveld, *Command in War*, S. 265.
  - 27 Suttan, «Command and Control at the Operational Level», S. 20.
  - 28 John Keegan, *The Mask of Command* (London: Jonathan Cape, 1987), S. 351.
  - 29 Suttan, «Command and Control at the Operational Level», S. 21.
  - 30 Douglas A. Pryer, «Growing Leaders Who Practice Mission Command and Win the Peace», *Military Review* (Vol. 93, Nr. 6, November-Dezember 2013), S. 35.
  - 31 Norman Copeland, *Psychology and the Soldier: The Art of Leadership* (Harrisburg, PA: The Military Service Publishing Company, 1942), S. 77.
  - 32 Keegan, *The Mask of Command*, S. 15.
  - 33 Singer, «Tactical Generals», S. 83.
  - 34 Janine Anne Davidson, «Learning to Lift the Fog of Peace: The United States Military in Stability and Reconstruction Operations», University of South Carolina, 2005, S. 126.
  - 35 Builder, Bankes und Nordin, *Command Concepts*, S. xiii–xiv.
  - 36 Van Creveld, *Command in War*, S. 273.
  - 37 Britische Armee, «Operations», S. 9–4.
  - 38 Anthony King, «A Response to Lawrence Freedman's «Command: Individual or Collective? A Review of Anthony King's *Command: The Twenty-First-Century General*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2019)», *International Journal of Politics, Culture, and Society* (Vol. 33, 2020), S. 114.
  - 39 Ebd., S. 114.
  - 40 Keegan, *The Mask of Command*, S. 2.
  - 41 Pryer, «Growing Leaders Who Practice Mission Command and Win the Peace», S. 38.
  - 42 Ebd., S. 38.
  - 43 J. R. MacIsaac, «During Peace Support Operations: «Mission Impossible»», Canadian Forces College, 2000, S. 24.
  - 44 Joseph G Garrett, «The Army and the Environment: Environmental Considerations During Army Operations» in Richard J Grunawalt, John E King, and Ronald S McClain (eds), *Protection of the Environment During Armed Conflict* (New York, NY: William S Hein & Co, 1996), *International Law Studies* (Vol. 69, 1996), S. 48.
  - 45 Pryer, «Growing Leaders Who Practice Mission Command and Win the Peace», S. 39.
  - 46 Ebd., S. 39.
  - 47 Das PUR verlangt, dass ein Kommandant nicht mehr Risiko als nötig eingeht, um ein Ziel zu erreichen (kein unnötiges Risiko). Wenn also neue Technologien das Risiko verringern, müssen sie eingesetzt werden. Siehe Bradley Jay Strawser, «Moral Predators: The Duty to Employ Uninhabited Aerial Vehicles», *Journal of Military Ethics* (Vol. 9, Nr. 4, 2010), S. 344.
  - 48 Peter Singer, *Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century* (London: Penguin Publishing Group, 2009), S. 443–44.
  - 49 King, *Command*, S. 62.
  - 50 Steven Barela, «Conclusion: Defending Legitimacy», in Steven Barela (Hrsg.), *Legitimacy and Drones: Investigating the Legality, Morality and Efficacy of UCAVs* (Abingdon: Routledge, 2015), S. 385.
  - 51 Strawser, «Moral Predators», S. 348.
  - 52 Angela Febbraro, Brian McKee und Sharon Riedel (Hrsg.), «Multinational Military Operations and Intercultural Factors (Les Opérations militaires multinationales at les facteurs interculturels)», NATO, RTO Technical Report, AC/323(HFM-120)TP/225, S. 3–5, <<https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA496055.pdf>>, Zugriff am 31. Mai 2023.
  - 53 G. B. Graen und C. Hui, «U.S. Army Leadership in the Twenty-First-Century: Challenges and Implications for Training», in James Hunt, George Dodge und Leonard Wong (Hrsg.), *Out-of-the-Box Leadership: Transforming the Twenty-First Century Army and Other Top-Performing Organizations*, (Stamford, CT: JAI Press, 1999), S. 239–52.
  - 54 King, «A Response to Lawrence Freedman's «Command: Individual or Collective? A Review of Anthony King's *Command: The Twenty-First-Century General*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2019)», S. 114.
  - 55 Freedman, «Command», S. 106.
  - 56 Copeland, *Psychology and the Soldier*, S. 83.
  - 57 Autoreninterview mit Steven Barela, Genf, 2. August 2019, Transkription in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Anhang 1.
  - 58 Autoreninterview mit Barela und Alexandre Vautravers, Genf, 22. Juni 2019, Transkript in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Anhang 1; Builder, Bankes und Nordin, *Command Concepts*, S. xiv. Barela, Vautravers und Builder bestätigen die Bedeutung des bidirektionalen Austauschs, den van Creveld in *Command in War*, S. 270, erwähnt.
  - 59 Builder, Bankes und Nordin, *Command Concepts*, S. xiii; van Creveld, *Command in War*, S. 270; British Army, «Land Operations», S. 9–15. Die Bedeutung von Bewertungen wird von Builder, van Creveld und der British Army unterstrichen.
  - 60 Autoreninterview mit André Bodemann, Skype-Interview, 8. August 2019, Transkript in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Anhang 1 und Anders Josefsson, Skype-Interview, 16. August 2019, Transkript in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Anhang 1.
  - 61 Autoreninterviews mit Vautravers, Genf, 22. Juni 2019, Transkript in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield» Anhang 1 und Bodemann, Skype-Interview, 8. August 2019, Transkript in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Anhang 1.
  - 62 van Creveld, *Command in War*, S. 270.
  - 63 Autoreninterview mit Bodemann, Skype-Interview, 8. August 2019, Transkript in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Anhang 1.
  - 64 Autoreninterview mit Josefsson, Skype-Interview, 16. August 2019, Transkript in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Anhang 1.
  - 65 Ebd.
  - 66 Beagle, Slider und Arrol, «The Graveyard of Command Posts», S. 15–16.
  - 67 Autoreninterviews mit Barela, Genf, 2. August 2019, Transkript in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Anhang 1 und Vautravers, Genf, 22. Juni 2019, Transkript in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Anhang 1 und Bodemann, Skype-Interview, 8. August 2019, Transkript in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Anhang 1.

- 68 Pryer, «Growing Leaders Who Practice Mission Command and Win the Peace», S. 38.
- 69 King, *Command*, S. xiv.
- 70 Freedman, «Command», S. 110.
- 71 Lester Grau und Charles Bartles, *The Russian Way of War: Force Structure, Tactics, and Modernization of the Russian Ground Forces* (Fort Leavenworth, KS: Army University Press, 2017), S. 141.
- 72 Autoreninterviews mit Barela, Genf, 2. August 2019, Transkript in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Anhang 1 und Vautravers, Genf, 22. Juni 2019, Transkript in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Anhang 1.
- 73 William Booth, Robyn Dixon und David L. Stern, «Russian Generals Are Getting Killed at an Extraordinary Rate», *Washington Post*, 26. März 2022, <<https://www.washingtonpost.com/world/2022/03/26/ukraine-russian-generals-dead/>>, Zugriff am 27. Dezember 2023.
- 74 Beagle, Slider und Arrol, «The Graveyard of Command Posts», S. 12.
- 75 *Ebd.*, S. 12. In dem Diagramm «Current Command Post Paradigm» definieren Beagle, Slider und Arrol einen Kompromiss zwischen der Wirksamkeit des Gefechtsstandes und der Überlebensfähigkeit des Gefechtsstandes in Abhängigkeit von der Bedrohungslage.
- 76 Beagle, Slider und Arrol, «The Graveyard of Command Posts», S. 17–21.
- 77 Freedman, «Command», S. 106.
- 78 Autoreninterview mit Josefsson, Skype-Interview, 16. August 2019, Transkript in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Anhang 1.
- 79 *Ebd.*
- 80 *Ebd.*
- 81 Heinz Guderian, *Erinnerungen eines Soldaten* (Heidelberg: Kurt Vowinkel Verlag, 1950), S. 156.
- 82 Autoreninterviews mit Bodemann, Skype-Interview, 8. August 2019, Transkript in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Anhang 1 und Josefsson, Skype-Interview, 16. August 2019, Transkript in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Anhang 1.
- 83 Autoreninterviews mit Barela, Genf, 2. August 2019, Transkript in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Anhang 1, Bodemann, Skype-Interview, 8. August 2019, Transkript in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Anhang 1 und Josefsson, Skype-Interview, 16. August 2019, Transkript in Kohli, «The Commander's Place on the Postmodern Battlefield», Anhang 1; Copeland, *Psychology and the Soldier*, S. 37–38; Keegan, *The Mask of Command*, S. 315. Die Antworten der Befragten stimmen in diesem Punkt mit denen von Copeland und Keegan überein.
- 84 Febbraro, McKee und Riedel (Hrsg.), «Multinational Military Operations and Intercultural Factors (Les Opérations militaires multinationales at les facteurs interculturels)», S. 3–5. MacIsaac, «Leadership During Peace Support Operations», S. 2. Im Sinne von Febbraro, McKee und Riedel und MacIsaac.

Forschung

# Churchill's 1946 "United States of Europe" speech in its Cold War context



**RICHARD TOYE,**  
University of Exeter

## Abstract

Winston Churchills Rede in Zürich im Jahr 1946, die in einer Zeit nachkriegsbedingter Unsicherheit und während den Anfängen des Kalten Krieges gehalten wurde, wird oft als ein grundlegender Moment in der Bewegung zur europäischen Integration angesehen. In seiner Rede forderte Churchill die Schaffung der «Vereinigten Staaten von Europa» und betonte die Notwendigkeit einer Partnerschaft zwischen Frankreich und Deutschland, was angesichts der jüngsten Nazi-Besatzung besonders mutig war. Churchills Vision wurde jedoch nicht nur von idealis-

tischen Zielen geprägt, sondern auch von den strategischen Imperativen des Kalten Krieges. Die Rede spiegelte seine Besorgnis über die sowjetische Expansion und seinen Glauben an die Notwendigkeit eines starken, vereinten Europas wider, um externen Bedrohungen zu widerstehen. Obwohl Churchills Rhetorik zur europäischen Einheit flexibel und manchmal mehrdeutig war, war sein Eintreten für Integration eng mit seinen breiteren geopolitischen Zielen und den Realitäten der entstehenden bipolaren Weltordnung verbunden.

DOI: 10.48593/gbfk-ka45

**Schlüsselbegriffe** Kalter Krieg; «Vereinigte Staaten von Europa»; Imperialismus; Weltregierung; Nuklearwaffen

**Keywords** Cold War; "United States of Europe"; imperialism; world government; nuclear weapons



**RICHARD TOYE** is Professor of Modern History at the University of Exeter in the UK. He was previously a Fellow and Director of Studies for History at Homerton College, University of Cambridge, from 2002 to 2007, and before that he taught at University of Manchester from 2000. His books include *Winston Churchill: A Life in the News* (Oxford University Press, 2020) and, most recently, *Age of Hope: Labour, 1945, and the Birth of Modern Britain* (Bloomsbury, 2023).

E-Mail: [R.Toye@exeter.ac.uk](mailto:R.Toye@exeter.ac.uk)

Eight decades ago, Europe was in the throes of post-war chaos. The continent was grappling with the aftermath of World War II, and the battle lines of the Cold War were beginning to form. Yet, in 1946, Europe's destiny was far from clear. Amid this uncertainty, Winston Churchill, the former British Prime Minister who had led Britain through the war, delivered a speech that would resonate long afterwards. When receiving an honorary degree at the University of Zurich, he made a dramatic call for the creation of a "United States of Europe", a vision often regarded as the inspiration for subsequent European integration. Perhaps most remarkably, he called for a partnership between France and Germany as the first step in European reconciliation. So soon after the Nazi occupation, this suggestion was truly astonishing, as Churchill himself well knew.

Within the UK, Churchill's views on Europe have often been treated as a political football, used to justify various positions on the European Union (EU) and the European Convention on Human Rights (ECHR). The ambiguity in his statements allowed those on both sides of the Brexit debate to claim Churchill as their own. However, to truly understand his intentions, it

is essential to consider the context in which he was speaking – a context that, in many ways, now seems strange and unfamiliar. Crucially, there was a Cold War security dimension that could easily elude readers of the speech today.

***“Crucially, there was a Cold War security dimension that could easily elude readers of the speech today.”***

The concept of a "United States of Europe" had deep roots in the 19<sup>th</sup> century. Long before Churchill took to the podium in Zurich, the idea had been discussed and debated by politicians, thinkers, and activists.<sup>1</sup> A survey of *The Times* reveals that the phrase appeared in that newspaper at least 190 times before Churchill's speech (with three instances attributed directly to Churchill himself, albeit on less high-profile occasions, during 1945–46). One of the earliest mentions of the concept was linked to the International Peace Congress held in Geneva in 1867. Churchill, of course, was no pacifist. As a young man, he built his reputation as a soldier and military writer and was by instinct sceptical about the resolutions of peace conferences. Yet, even in his early career, Churchill was susceptible to the broader currents of thought that suggested the future would be shaped by large agglomerations or blocs of countries, rather than by individual, smaller nation-states. For instance, in an unpublished article written a few years before the Second Boer War (1899–1902), Churchill warned of the potential rise of "An African United States", which he saw as a possible threat to British dominance in South Africa.<sup>2</sup>

This early reference highlights a pattern in Churchill's thinking: his tendency to play with and adapt ideas and phrases over the decades, tailoring them to fit different contexts and challenges. The concept of a "United States of Europe" was one of many that Churchill used flexibly throughout his life, adjusting its meaning to serve his broader geopolitical objectives.

Similarly, Churchill did not begin using the language "the English-speaking peoples" until a few years before World War I. (The idea itself was not original to



**Illustration 1:** Winston Churchill during his speech at the University of Zurich. (Source: Schweizerisches Nationalmuseum / ASL)



him.) This concept, which he would later champion in his four-volume work *A History of the English-Speaking Peoples* (1956–58), was rooted in the notion of white solidarity transcending national boundaries. It also implied a willingness to pool certain aspects of sovereignty, a concept that Churchill flirted with in his 1943 proposal for common Anglo-American citizenship. This proposal, though never realized, illustrated Churchill's belief in a deep, strategic partnership between the UK and the US, grounded in shared cultural and historical ties.

Churchill's ideas about European integration, then, were not an abrupt departure from his earlier views on empire and race. Rather, they were complementary. His imperialism and belief in the superiority of the "English-speaking peoples" were intertwined with his post-1930s vision of European unity.<sup>3</sup> Both sets of ideas reflected a broader, fin-de-siècle worldview that combined faith in technological progress with a belief in the destiny of the so-called "white race". Churchill's post-war calls for European integration, therefore, should be seen as part of this larger ideological framework.

This worldview also included a belief in the power of global governance. In a 1950 speech, Churchill spoke of the need for an "all-powerful world order" and a "world super-government", with a united Europe as one of its foundational pillars.<sup>4</sup> His vision of a world government was in line with the utopian thinking of the time, a strand of thought that had been prominently advocated by his friend, the writer H. G. Wells.<sup>5</sup> For decades, Wells had been one of the foremost exponents of a world state, a concept that found resonance in Churchill's musings on global governance and European unity.

Although the term "globalization" had yet to be coined, Churchill was boyishly enthusiastic about technologies such as the telegraph and the airplane, which effectively compressed time and space. His parents, like many of their elevated social class, treated the continent as their playground, and Churchill himself gained significant experience from leisurely and

privileged travels across Europe. The First World War shattered this Europe, and Churchill, who fought on the Western Front, witnessed the devastation firsthand. While he had little interest in Latin during his school years and was initially lukewarm toward the classics, by the 1940s, Churchill came to view Greek and Roman culture as vital components of the Christian West's heritage. He believed this cultural inheritance needed to be preserved and restored as the foundation for future peace.

Though Churchill was not a conventional religious believer, the concept of "Christendom" remained integral to his geopolitical vocabulary. His belief in the superiority of Christian European culture was tied to

his view of a somewhat flexible hierarchy of civilizations. He made this clear in the opening of his Zurich speech: "This noble continent, comprising on the whole the fairest and the most cul-

tivated regions of the earth, enjoying a temperate and equable climate, is the home of all the great parent races of the western world."<sup>6</sup> If the Europeans were the parents, the question of who the "children" were was left unspoken – but clearly the colonised people of Asia and Africa fell under this heading in Churchill's schema.

Churchill's embrace of these various ideas was further shaped by the geopolitical realities of the post-war era. The impact of World War II, coupled with the emerging threat of Soviet expansion, convinced him that Europe needed to unite to secure its future. On 21 October 1942, Churchill wrote to Anthony Eden, his Foreign Secretary:

*"It would be a measureless disaster if Russian barbarism overlaid the culture and independence of the ancient States of Europe. Hard as it is to say now, I trust that the European family may act unitedly as one under a Council of Europe. I look forward to a United States of Europe in which the barriers between the nations will be greatly minimised and unrestricted travel will be possible. I hope to see the economy of Europe studied as a whole."*<sup>7</sup>

***"His imperialism and belief in the superiority of the 'English-speaking peoples' were intertwined with his post-1930s vision of European unity."***

Churchill could hardly articulate such sentiments publicly at a time when the Soviet Union and Britain were still allies. Yet once he had lost the general election of 1945, he was freer to speak his mind, and as relations between East and West deteriorated, he warned of Soviet expansionist tendencies in his famous “iron curtain” speech in Fulton, Missouri. Even so, he knew he risked being labelled aggressive, which is why he sweetened his unpalatable message with assurances of his “strong admiration and regard for the valiant Russian people and for my wartime comrade, Marshall Stalin”.<sup>8</sup>

The Zurich speech came just a few months after Fulton. Here, just as in the USA, Churchill balanced realism with visionary optimism whilst trying to minimise the backlash from those who regarded him as a warmonger. Churchill, then, did not simply offer his Swiss audience warm words. The partnership between France and Germany, which Churchill proposed as the first step in the reconciliation process, was a bold and forward-looking suggestion that would eventually become the cornerstone of the European project. But Churchill’s vision of European unity was not just about preventing future wars; it was also about creating a Europe strong enough to resist external threats. His call for a “United States of Europe” was driven by the need to create a strong, unified Western bloc that could stand up to the Soviet Union.

One key piece of evidence, highlighted by the historian Felix Klos, sheds light on Churchill’s careful tailoring of his message to optimise reception. This is an account by a Swiss diplomat who spoke with Churchill just before the Zurich speech. The diplomat asked whether the UK would be a member of the United States of Europe, to which Churchill responded that he preferred not to emphasize this point. He suggested that Britain should wait to be invited to join, as emphasizing membership could give the impression that Britain wanted to control Europe. However, if Russia refused to join, Churchill hinted, British membership might become more likely. In other words, he modified his message for strategic, cold war reasons.<sup>9</sup>

Why did Churchill’s Zurich address become a world-historical pronouncement, unlike his earlier

remarks on European unity? One key reason was Churchill’s active efforts to ensure that the speech was widely broadcast. However, its significance also stemmed from its timing.

***“Why did Churchill’s Zurich address become a world-historical pronouncement, unlike his earlier remarks on European unity? One key reason was Churchill’s active efforts to ensure that the speech was widely broadcast.”***

Just days earlier, on 6 September, US Secretary of State James F. Byrnes delivered a major speech in Stuttgart. Byrnes argued that the Allies should clearly communicate the terms of the post-war settlement to the German people, allowing them to establish a democratic government. His speech signalled that Germany would not be treated as a pariah forever, and it also had an anti-Soviet tone. Meanwhile, Soviet Foreign Minister Vyacheslav Molotov warned Western nations against forming a bloc that excluded the USSR. At the time, the speeches by Byrnes, Molotov, and Churchill were seen as efforts to win German support for their respective visions for the future.

***“The Cold War dimension of Churchill’s speech is also evident in his warnings about nuclear weapons. He cautioned that the US monopoly on atomic weapons might not last and urged using the current ‘breathing-space’ to build a United States of Europe, implicitly as a counterbalance to the Soviet Union.”***

The Cold War dimension of Churchill’s speech is also evident in his warnings about nuclear weapons. He cautioned that the US monopoly on atomic weapons might not last and urged using the current “breathing-space” to build a United States of Europe, implicitly as a counterbalance to the Soviet Union.<sup>10</sup> Churchill seemed to believe that Stalin could be managed through severe nuclear threats. The Conservative *Daily Mail* recognized this aspect, noting that a United States of Europe, excluding Russia, “would



**Illustration 2:** Winston Churchill in front of the town hall, Zurich, 19 September 1946. (Source: © André Melchior / Fotostiftung Schweiz, 1999.33.003)

give Europe the chance to find its soul apart from the distracting influences of the great semi-oriental land mass to the east." The editorial concluded with a stark warning: "The time is short."<sup>11</sup> Unsurprisingly, Soviet radio condemned Churchill, accusing him of "pulling out of the dust bin the tattered flag of Pan-Europa and gathering around him shady businessmen who are clamoring for a new war."<sup>12</sup>

The Conservative MP Bob Boothby once asked Churchill the true meaning of his phrase "a kind of United States of Europe". Churchill, however, "refused to be drawn. All he said was: 'We are not making a machine, we are growing a living plant.'"<sup>13</sup> This characteristic ambiguity on European matters was, in fact, strategic. This was partly because Churchill feared that concrete proposals would draw detailed criticism that would distract from his message, but partly also because in the progressively chillier cold war climate there were some things that could only be said obliquely. Eager to forestall the accusation that his demarche was part of an anti-Russian plot, he portrayed himself as a visionary rather than as a power politician. In truth he was both, but naïve retrospective readings of the Zurich speech have obscured its realpolitik dimensions. ♦

## Notes

- 1 Lucas Bruyning, "United States of Europe: An Italian Invention?", in L.F. Bruyning and J.Th. Leerssen (eds.), *Yearbook of European Studies Vol. 3: Italy – Europe* (Amsterdam: Rodopi, 1990), pp. 55–66.
- 2 Winston S. Churchill, "Our Account With The Boers", dated in the catalogue as Nov. 1897, Churchill Papers, CHAR 1/19/1-21, Churchill Archives Centre, Cambridge.
- 3 For detailed discussion, see Richard Toye, "'This famous island is the home of freedom': Winston Churchill and the battle for 'European civilization'", *History of European Ideas*, 46 (2020), pp. 666–680.
- 4 "Four Pillars of World Peace", *The Times*, 12 Oct. 1950.
- 5 Duncan Bell, "Founding the World State: H. G. Wells on Empire and the English-Speaking Peoples", *International Studies Quarterly*, 62 (2018), pp. 867–879.
- 6 Speech of 19 Sept. 1946.
- 7 Churchill to Anthony Eden, 21 Oct. 1942, PREM 4/100/7, The National Archives, Kew, London.
- 8 Speech of 5 March 1946.
- 9 Felix Klos, *Churchill's Last Stand: The Struggle to Unite Europe* (London: I.B. Tauris, 2017), p. 83.
- 10 Speech of 19 Sept. 1946.
- 11 "A plea to Europe", *Daily Mail*, 20 Sept. 1946.
- 12 Moscow, Soviet European Service in Rumanian, 6 Oct. 1946, 2.00 p.m. EST, quoted in Daily Report: Foreign Radio Broadcasts, 8 Oct. 1946, Foreign Broadcast Information Service (FBIS) database, FBIS-FRB-46-200.
- 13 Lord Boothby, *Recollections of a Rebel* (London: Hutchinson, 1978), p. 217.

***"Eager to forestall the accusation that his demarche was part of an anti-Russian plot, he portrayed himself as a visionary rather than as a power politician. In truth he was both, but naïve retrospective readings of the Zurich speech have obscured its realpolitik dimensions."***

# Von der Konfrontation zur Kooperation? – Visionen einer neuen Sicherheitsordnung in Europa nach dem Kalten Krieg



LEONIE ROHNER

## Abstract

Der Mauerfall und die friedliche Revolution in der DDR markierten den Beginn eines intensiven diplomatischen Prozesses, in dem führende Politikerinnen und Politiker aus Ost und West über eine Neugestaltung Europas nach dem Ende des Kalten Kriegs diskutierten. Was sicherheitspolitische Fragen betraf, herrschten damals konkurrierende Visionen unter den Protagonisten vor. Der zentrale Diskussionspunkt war die Bündnisfrage: Sollte das vereinigte Deutschland der NATO angehören, neutral werden, oder sollte eine neue europäische Sicherheitsstruktur die Bündnisse NATO und Warschauer Pakt ersetzen? Dieser Artikel gibt einen Überblick über unterschiedliche Vorstellungen einer europäischen Sicherheits- und Friedensordnung am Ende des Kalten Kriegs und enthält einige Überlegungen zu (verpassten) Chancen und Widersprüchen in dieser historischen Umbruchzeit.

## Résumé

La chute du mur et la révolution pacifique ont marqué le début d'un processus diplomatique intense, au cours duquel les dirigeants politiques de l'Est et de l'Ouest ont discuté de la réorganisation de l'Europe après la fin de la guerre froide. En ce qui concerne les questions de sécurité, il y avait des visions incompatibles parmi les protagonistes. La question centrale était celle de l'appartenance aux alliances militaires: l'Allemagne unifiée devait-elle appartenir à l'OTAN, devenir neutre, ou une nouvelle structure de sécurité européenne devait-elle remplacer les alliances de l'OTAN et du Pacte de Varsovie? Cet article donne un aperçu des différentes conceptions d'un ordre de sécurité et de paix pour l'Europe à la fin de la guerre froide. Il contient en outre quelques réflexions sur les chances (manquées) et les contradictions dans cette période de bouleversement historique.

DOI: 10.48593/t5ww-cg14

**Schlüsselbegriffe** Kalter Krieg; deutsche Wiedervereinigung; Sicherheitspolitik; Diplomatie; KSZE

**Keywords** Cold War; German reunification; security policy; diplomacy; CSCE





**LEONIE ROHNER** hat ein Masterstudium in Geschichte und Philosophie an der Universität Zürich absolviert. In ihrer Abschlussarbeit hat sie sich mit unterschiedlichen Visionen einer europäischen Sicherheitsordnung während der Verhandlungen zur deutschen Einheit 1990 mit Fokus auf die Perspektive des bundesdeutschen Ausussenministeriums beschäftigt. Sie war im Journalismus und im Ausstellungsbereich tätig. Zurzeit arbeitet sie bei der Baudirektion des Kantons Zürich.

E-Mail: [rohner.leonie@gmail.com](mailto:rohner.leonie@gmail.com)

Der Mauerfall von 1989 und die anschliessende Wiedervereinigung Deutschlands markierten das Ende des Kalten Kriegs. Für viele Menschen weckten diese Ereignisse die Hoffnung auf ein neues Zeitalter des Friedens und der Demokratie. Auf den Strassen forderten Bürgerbewegungen eine Entmilitarisierung und ein Europa ohne Blöcke. Auf politischer Ebene erklärten die 35 Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, seit 1995 OSZE) im November 1990 mit der *Charta von Paris* die Teilung des Kontinents für beendet und bekundeten die Absicht, eine neue Friedensordnung zu schaffen. Diese sollte auf Prinzipien wie Rechtsstaatlichkeit, der friedlichen Beilegung von Konflikten und der Einhaltung der Menschenrechte basieren (Charta 1990, 1).

Die *Charta von Paris* war ein Resultat des intensiven diplomatischen Prozesses rund um die deutsche Wiedervereinigung, der im Zuge der Wende angestossen worden war. Dabei diskutierten führende Politikerinnen und Politiker aus Ost und West in internationalen Verhandlungen über ihre unterschiedlichen Visionen einer Neugestaltung Europas nach dem Ende der langjährigen Konfrontation. Einer der wichtigsten und kontroversesten Punkte war die Bündnisfrage: Die BRD und die DDR gehörten jeweils zu den sich gegenüberstehenden Militärbündnissen, NATO und Warschauer Pakt. Wie sollte das vereinigte Deutschland künftig in eine internationale Sicherheitsordnung eingebettet werden? Sollte es der NATO angehören, neutral werden, oder sollten die Allianzen aus dem Kalten Krieg neuen Sicherheitsstrukturen weichen? Die folgenden Ausführungen geben anhand von Quellen aus dem Umfeld dieser Verhandlungen einen Überblick über konkurrierende Vorstellungen einer europäischen Sicherheits- und Friedensordnung, die damals unter Protagonisten aus der Sowjetunion, der Bundesrepublik und den USA vorherrschten – und sie enthalten einige Überlegungen zu (verpassten) Chancen und Widersprüchen in dieser Umbruchzeit.<sup>1</sup>

### Das «gemeinsame europäische Haus» und die KSZE

Für die sowjetische Seite galt eine gesamtdeutsche NATO-Mitgliedschaft anfangs als ausgeschlossen. Der seit März 1985 amtierende Generalsekretär, Michail Gorbatschow und

der damalige sowjetische Aussenminister, Eduard Ševardnadze, forderten in den Verhandlungen, dass Deutschland nach der Vereinigung neutral werden oder vorerst Mitglied in beiden Bündnissen bleiben sollte. Aus ihrer Sicht hätte eine NATO-Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands das militärische Gleichgewicht und die Stabilität in Europa gefährdet und stellte zudem ein «psychologisches Problem» für die sowjetische Gesellschaft dar. Schliesslich sei das westliche Militärbündnis zum Schutz vor einer möglichen Bedrohung durch die UdSSR gegründet worden und habe der sowjetischen Führung Jahrzehnte lang als Feindbild im Kalten Krieg gedient (Möller et al. 2015, 29). Die Kritik an der sowjetischen Führung aus der Opposition und der Gesellschaft wurde laut Ševardnadze stark an die NATO-Frage geknüpft, wie er in einem Gespräch mit dem bundesdeutschen Aussenminister Hans-Dietrich Genscher betonte. Bei einer gesamtdeutschen NATO-Mitgliedschaft, die gemäss einer von ihm zitierten Umfrage 97 Prozent der sowjetischen Bevölkerung ablehnten, drohe das «Ende der Perestroika»<sup>2</sup>, ein Erstarken des Nationalismus bis hin zur «Anarchie oder Diktatur» (Hilger 2011, Dok. 27, 134).

Die sowjetischen Vertreter forderten die Errichtung einer neuen, gesamteuropäischen Sicherheitsordnung auf Basis der KSZE<sup>3</sup>, die zur Auflösung der alten Bündnisse hätte führen sollen. Diese Vorstellung war auch Bestandteil von Gorbačëvs und Ševardnadze politischer Idee eines «gemeinsamen europäischen Hauses» (Rey 2004). Neben der Vision eines kollektiven, paneuropäischen Sicherheitssystems enthielt dieses auch enge Beziehungen zu Europa auf politischer, kultureller, wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Ebene (Möller et al. 2015, 11; Rey 2004, 39–40). Trotz der ablehnenden Haltung zur NATO und alternativen Vorstellungen stimmte Gorbačëv aber schlussendlich der NATO-Mitgliedschaft des vereinigten Deutschlands

zu. Neben sicherheitspolitischen Konzessionen von westlicher Seite (Stärkung der KSZE, veränderte NATO-Strategie) waren dabei Finanzhilfen der BRD und die Aussicht auf eine enge wirtschaftliche und

politische Zusammenarbeit zwischen den zwei Staaten zentral. Zudem sah sich die sowjetische Führung mit immer drastischeren innenpolitischen Problemen und mit zunehmenden Auflösungserscheinungen konfrontiert, die ihre Verhandlungsposition schwächten.

### **Eine Sicherheitsordnung jenseits von NATO und Warschauer Pakt?**

Was die Sicherheitspolitik betraf, übernahmen in den Verhandlungen der frühen Neunziger auf westlicher Seite die USA und die Bundesrepublik die führende Rolle. Kanzler Helmut Kohl übertrug die Hauptverantwortung für die sogenannten «Zwei-Plus-Vier-Verhandlungen» Aussenminister Genscher und seinem Ministerium (AAPD 1990, Dok. 47, 190). Im Zwei-Plus-Vier-Rahmen sollten die Aussenminister der vier Siegermächte aus dem Zweiten Weltkrieg und die Aussenminister aus den beiden deutschen Staaten die äusseren Aspekte der Einheit vertraglich aushandeln. Das erste Ministertreffen fand am 5. Mai 1990 statt; der Prozess endete mit dem «2+4-Vertrag», der am 12. September 1990 unterzeichnet wurde. Quellen aus dem bundesdeutschen Aussenministerium zeigen, dass die dortigen sicherheitspolitischen Vorstellungen den sowjetischen damals in vielen Punkten ähnelten. Angesichts der politischen Veränderungen sah man im Auswärtigen Amt die Chance, auf Basis der KSZE eine neue, paneuropäische Sicherheitsordnung aufzubauen.

Aussenminister Genscher sprach bereits im Februar 1988 auf einer Abrüstungskonferenz in Genf von neuen Formen einer kooperativen Sicherheits-

politik auf Basis der KSZE, die es für den «Bau eines gemeinsamen europäischen Hauses» brauche (Bulletin 1988). Zwar war er klar der Meinung, dass Deutschland nach der Vereinigung Mitglied der NATO sein sollte –

Neutralität oder Mitgliedschaft in beiden Bündnissen lehnte er ab. Jedoch sollte sich die transatlantische Allianz grundlegend verändern und gemeinsam mit dem Warschauer Pakt am Aufbau ebensolcher neuer

**«Trotz der ablehnenden Haltung zur NATO und alternativen Vorstellungen stimmte Gorbačëv aber schlussendlich der NATO-Mitgliedschaft des vereinigten Deutschlands zu.»**

Strukturen beteiligt sein.<sup>4</sup> Bisweilen sprach er auch von der Auflösung der Bündnisse – beispielsweise im Februar 1990 in Potsdam:

*«Wenn wir jetzt darangehen, die künftigen Strukturen für Europa, vor allem die künftigen Sicherheitsstrukturen zu entwerfen, müssen wir uns Klarheit verschaffen über die künftige Rolle der beiden Bündnisse. Sie sind schon jetzt dabei, von der Konfrontation zur Kooperation überzugehen. [...] Sie werden zu Elementen der neuen kooperativen Strukturen der Sicherheit in Europa, von denen sie zunehmend überwölbt werden, in denen sie schliesslich ganz aufgehen können.» (Genscher 1991, 247)*

Es scheint, dass Genscher die NATO-Mitgliedschaft Deutschlands als mittelfristige Notwendigkeit innerhalb seiner langfristigen KSZE-Vision betrachtete. Diese basierte auf Positionen aus den 1970er- und 80er-Jahren, als er seine Karriere als Aussenminister zur Zeit der «Neuen Ostpolitik» unter Willy Brandt begann (Ritter 2013, 22). Seine Haltung wurde von manchen westlichen Politikern als «Containment-Politik» gegenüber den Sowjets betrachtet (Möller et al. 2015, Dok. 70, 352).

Andere Personen im Auswärtigen Amt teilten Genschers Ansicht. Einer der engsten Mitarbeiter Genschers, Dieter Kastrup, meinte in Genf gegenüber dem sowjetischen Vize-Aussenminister, künftige europäische Sicherheitsstrukturen würden die alten Bündnisse «überflüssig machen» (Möller et al. 2015, Dok. 64, 316). Ähnliche Ideen genossen auch in anderen europäischen Ländern Zustimmung, vor allem in der DDR, in Polen, der Tschechoslowakei und zeitweise in Frankreich (Möller et al. 2015, 29). Dass sich die Akteure im Auswärtigen Amt für neue Strukturen auf Basis der KSZE einsetzten, war zu einem bedeutenden Teil auch eine realpolitische Strategie: Man war überzeugt, dass dies es den Sowjets erleichtern würde, die deutsche Einheit unter vorwiegend westlichen Bedingungen zu akzeptieren. Die Einheit und die volle Souveränität Deutschlands rasch zu erreichen, hatte hohe Priorität. Die Vorstellungen im Auswärtigen Amt standen jedoch in einem Spannungsverhältnis zu den sicherheitspolitischen Zielen des amerikanischen Präsidenten George H.W. Bush und Kanzler Helmut Kohl, die stärker auf die Kontinuität der NATO als Sicherheitsstruktur für den europäischen Kontinent setzten.

#### «CSCE cannot replace NATO»

Die US-Vertreter forderten ab Beginn der Verhandlungen, dass Deutschland nach der Wiedervereinigung Mitglied der NATO sein sollte. Dies entsprach grundsätzlich auch den bundesdeutschen Interessen. Die Ausgestaltung der Mitgliedschaft und der Stellenwert, den das Bündnis im Kontext einer europäischen Sicherheitsordnung nach der Ost-West-Konfrontation haben sollte, sorgten jedoch für Diskussionen unter den westlichen Verhandlungspartnern. Der NATO-Vertrag liess für jedes Mitglied offen, seine Beziehung zum Bündnis selbst zu gestalten (Sarotte 2021, 56).

Genscher riet der NATO dazu, das ehemalige DDR-Gebiet nicht in die militärischen Strukturen des Bündnisses miteinzubeziehen und lehnte eine «Ausdehnung des NATO-Territoriums nach Osten» ab, wie er beispielsweise in einer Rede Ende Januar 1990 in Tutzing bekundete (Kaiser 1991, Dok. 23, 191). Wie sich später in einer Diskussion mit Verteidigungsminister Gerhard Stoltenberg zeigte, meinte Genscher mit diesem Vorschlag, dass künftig keine Bundeswehrruppen, weder solche unter dem NATO-Kommando noch nicht NATO-assignierte, auf dem ehemaligen DDR-Gebiet stationiert werden sollten. Der Kanzler und auch US-Aussenminister James Baker folgten im Februar 1990 noch weitgehend Genschers Vorschlag eines Sonderstatus für das damalige DDR-Gebiet. In einem Gespräch mit Ševardnadze sprach Baker von der Nichtausdehnung der «Jurisdiktion» der NATO (NSA 9.2.1990, 3) und Kohl meinte zu Gorbatschow: «Natürlich könne die NATO ihr Gebiet nicht auf das heutige Gebiet der DDR ausdehnen» (Küster 1998, Dok. 174, 799). Dabei war nicht klar, was ein Sonderstatus des ehemaligen DDR-Gebiets, wie er hier angedeutet wurde, für die Verteidigungsgarantie gemäss Artikel 5 des NATO-Vertrags<sup>5</sup> und damit für die Rolle der NATO in Europa bedeutet hätte.<sup>6</sup>

**«Der Kanzler und auch US-Aussenminister James Baker folgten im Februar 1990 noch weitgehend Genschers Vorschlag eines Sonderstatus für das damalige DDR-Gebiet.»**



**Abbildung 1:** Demonstranten beim Ostermarsch im wiedervereinigten Berlin am 15. April 1990. (Quelle: Robert-Havemann-Gesellschaft/Rolf Walter/RHG\_Fo\_RDA\_02352)

Mit der Zeit kamen die führenden westlichen Politiker denn auch wieder von solchen Formulierungen ab und es setzte sich die Ansicht durch, dass man den künftigen Herausforderungen nur mit einer starken NATO begegnen konnte. Dafür war der vollständige Einbezug Deutschlands inklusive der Schutzwirkung nach Artikel 5 zentral. Die NATO sei die einzige Sicherheitsstruktur, die in einer Zeit radikaler Umbrüche die drohende Instabilität abfedern könne, betonte US-Präsident Bush schon im Februar gegenüber Kohl (Memcons 24.2.1990, 6). Baker sprach gegenüber Ševardnadze von «Herde[n] der Instabilität», die sich aus nationalen und ethnischen Spannungen ergäben. Die Amerikaner seien aufrichtig der Meinung, die NATO garantiere dabei die grösste Stabilität, so Baker. Eine feste deutsche Einbindung sei zudem wichtig, damit keinesfalls «Bedingungen für eine Wiederholung der Vergangenheit» geschaffen würden. Die Idee von gesamteuropäischen Sicherheitsstrukturen auf Basis der KSZE hielt er indes für zu wenig konkret, kurz: für einen «herrlichen Traum» (Galkin & Tschernjajew, Dok. 91, 407–409).

Von der wichtigen Rolle der NATO war auch Kohl überzeugt. Bei der Art der Mitgliedschaft blieb er jedoch unsicher, besonders in Bezug auf das damalige DDR-Gebiet. Gleichzeitig wünschte er eine stärkere Rolle der KSZE. Dies machte er gegenüber Bush bei einem Treffen in Camp David Ende Februar deutlich (Memcons 24.02.1990, 6). Bush hatte zu diesen Themen eine klare Meinung: Er wünsche sich zwar den Erfolg von Gorbatschows Politik, jedoch seien die Sowjets nicht in der Position, Deutschlands Verhältnis zur NATO zu bestimmen: «What worries me is talk that Germany must not stay in NATO. To hell with

that. We prevailed and they didn't. We can't let the Soviets clutch victory from the jaws of defeat», so Bush zu Kohl. Die KSZE dürfe die NATO nicht ersetzen «as the core of the West's deterrent strategy in Europe and as the fundamental justification for U.S. troops in Europe» (Memcons 24.02.1990, 9). Auch Baker war der Meinung: «The real risk to NATO is CSCE» (Shifronson 2016, 38). Amerikanische Sicherheitsexperten gingen davon aus, dass die Sowjetunion versuche, «Deutschland vom Westen zu spalten», indem sie mittels der KSZE Einfluss auf die europäische Sicherheitsordnung nehmen wollten (Möller et al. 2015, Dok. 70, 352). Insgesamt lässt sich aufseiten der USA damals eine ambivalente Haltung gegenüber der KSZE ausmachen: Man sah sie als Möglichkeit, eine Verständigung mit der Sowjetunion zu finden und als geeignetes Instrument, um «westliche Werte» in Mittel- und Osteuropa zu verankern. Ging es jedoch um Sicherheitsfragen, sollte die KSZE so schwach wie möglich gehalten werden.

**«Amerikanische Sicherheitsexperten gingen davon aus, dass die Sowjetunion versuche, «Deutschland vom Westen zu spalten», indem sie mittels der KSZE Einfluss auf die europäische Sicherheitsordnung nehmen wollten.»**

Mit der Unterzeichnung des Zwei-Plus-Vier-Vertrags im September 1990 bestätigte Gorbatschew die freie Bündniswahl Deutschlands und damit faktisch dessen volle NATO-Mitgliedschaft. Auch einer allfälligen Stationierung von NATO-assignierten Bundeswehr-



truppen auf dem ehemaligen DDR-Gebiet nach Abzug der sowjetischen Truppen stimmte er zu.<sup>7</sup> Im Gespräch mit Kohl und Genscher hatte Gorbačëv im Juli dennoch geäußert, er ginge trotz allem davon aus, dass Letzteres nicht passieren würde – um sowjetische Sicherheitsinteressen zu wahren. Der Aufbau gesamteuropäischer Sicherheitsstrukturen als Basis für eine neue Friedensordnung wurde trotz sowjetischen Beharrens im Vertrag nicht festgelegt. Das Dokument verweist lediglich auf die «Bereitschaft, die Schaffung geeigneter institutioneller Vorkehrungen im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa positiv in Betracht zu ziehen» (2+4-Vertrag 12.09.1990).

Sicherheitspolitische Konzessionen wurden in anderen Foren gemacht – zuerst in Gesprächen, und dann vor allem auf dem NATO-Gipfel im Juli 1990 und auf dem KSZE-Gipfel im November 1990. Mit der «Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance» machte die NATO einen wichtigen Schritt auf ihren ehemaligen Gegner im Kalten Krieg zu – mit dem Entschluss zur Veränderung ihrer Militärstrategie, zur weiteren Abrüstung und zur Stärkung der KSZE.<sup>8</sup> In Bezug auf die KSZE wurde die Gründung eines ständigen Sekretariats in Prag, eines Rats der Aussenminister, eines Konflikt- und Verifikationszentrums sowie eines Büros für freie Wahlen und einer parlamentarischen Versammlung beschlossen. Diese Konzessionen wurden massgeblich von bundesdeutscher Seite angestossen. Vor allem Aussenminister Genscher, dessen Vorstellung von neuen Sicherheitsstrukturen als möglichem Ersatz für die Bündnisse im Lauf der Verhandlungen an Bedeutung verlor, blieb einer der primären Wortführer für konkrete Schritte zur Institutionalisierung der KSZE und zum Wandel der NATO. Die Historikerin Kristina Spohr spricht gar von einer «Genscherised Version» der NATO nach dem Juli-Gipfel (Spohr 2014, 266).

**«Mit der «Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance» machte die NATO einen wichtigen Schritt auf ihren ehemaligen Gegner im Kalten Krieg zu.»**

### Verzerrungen der Geschichte

Das Aushandeln einer neuen europäischen Sicherheitsordnung am Ende des Kalten Kriegs war von visionären Ideen, Hoffnungen, aber auch von Unsicherheiten und Widersprüchen geprägt. Während radikale Veränderungen der Sicherheitsarchitektur in Europa ernsthaft in Betracht gezogen wurden, einigte man sich schlussendlich darauf, an der NATO als primäre Sicherheitsstruktur für (West-)Europa festzuhalten – obwohl die Ost-West-Konfrontation als überwunden galt. Eine Mehrheit der Verhandlungspartner war der Überzeugung, die NATO würde die europäische Sicherheit mit Blick auf neue Konfliktpotenziale in Zukunft am besten garantieren können.

**«Das Aushandeln einer neuen europäischen Sicherheitsordnung am Ende des Kalten Kriegs war von visionären Ideen, Hoffnungen, aber auch von Unsicherheiten und Widersprüchen geprägt.»**

Die Verhandlungen in dieser bewegten Zeit, insbesondere die oben zitierten Aussagen westlicher Politiker in Gesprächen mit dem sowjetischen Präsidenten und dem Aussenminister im Februar 1990 bezüglich der Nichtausdehnung des NATO-Gebiets nach Osten, waren seither immer wieder Gegenstand kontroverser Diskussionen (Nünlist 2018; Perovic 2019; Sarotte 2010). Die Lektüre der Quellen macht deutlich, dass das Interesse damals ausschliesslich dem ehemaligen DDR-Gebiet und dessen möglichen Sonderstatus galt. In der Propaganda der heutigen russischen Führung, aber auch in der Argumentation mancher westlicher Kommentatoren und Kommentatorinnen, ist dennoch von vermeintlichen westlichen «Versprechen» gegenüber der Sowjetunion in dieser Zeit die Rede, die NATO grundsätzlich nicht nach Osten zu erweitern. Mit der sukzessiven Erweiterung der Allianz habe die NATO diese Versprechen gebrochen und die Sicherheitsinteressen des Nachfolgestaats Russland auf unzulässige Weise verletzt (Savranskaya / Blanton 2017). Bisweilen wird sogar argumentiert, der Westen trage durch diesen angeblichen «Wortbruch» eine Mitschuld am Krieg in der Ukraine, der seit der gross angelegten russischen Invasion vom 24. Februar 2022 eine neue Dimension und Drama-



tik angenommen hat (Kremlin 24.2.2022; Carpenter 28.2.2022; Abelow 26.10.2022).

**«Eine historische Analyse der Ereignisse um 1990 kann und sollte aufzeigen, dass die jüngste Geschichte in solchen Narrativen verzerrt und als politisches Kampfmittel bis hin zur Legitimation für Völkerrechtsverletzungen missbraucht wird. Gleichzeitig kann sie aber auch auf Widersprüche und (verpasste) Chancen in dieser Zeit des Umbruchs aufmerksam machen.»**

Eine historische Analyse der Ereignisse um 1990 kann und sollte aufzeigen, dass die jüngste Geschichte in solchen Narrativen verzerrt und als politisches Kampfmittel bis hin zur Legitimation für Völkerrechtsverletzungen missbraucht wird. Gleichzeitig kann sie aber auch auf Widersprüche und (verpasste) Chancen in dieser Zeit des Umbruchs aufmerksam machen. Sie kann beispielsweise deutlich machen, dass in den damaligen Gesprächen trotz des kooperativen Geistes und des Willens, Feindbilder und Misstrauen abzubauen und Neues zu schaffen, bisweilen tradierte Denkweisen aus dem Kalten Krieg sowie eine gewisse westliche Siegermentalität die Diskussion prägten. Die Betrachtung solcher Widersprüche ist interessant, wenn wir über die aktuelle Konfrontation zwischen Russland und dem Westen nachdenken – nicht, um Schuldfragen zu bearbeiten oder die russische Propaganda auf ihre Legitimität hin zu prüfen, sondern, um einzelne Aspekte der komplexen historischen Ursachen der heutigen Konflikte besser zu verstehen. ♦

## Endnoten

**1** Dieser Artikel basiert auf der Masterarbeit der Autorin aus dem Jahr 2022 an der Universität Zürich. Er behandelt in verkürzter Weise einige Ergebnisse aus dieser Arbeit. Für eine ausführlichere Behandlung vgl. Rohner, Leonie: Für eine europäische Sicherheitsordnung jenseits von Nato und Warschauer Pakt. Die Politik des Auswärtigen Amtes der BRD während der internationalen Verhandlungen zur deutschen Einheit 1990 [Masterarbeit Universität Zürich], Zürich 2022.

**2** Die ab 1986 unter den Begriffen Perestroika (Umbau) und Glasnost (Transparenz) bekannte Reformpolitik Michail Gorbachëvs (teilweise Liberalisierung der Wirtschaft, gestärkte Meinungs- und Pressefreiheit) sollte den Lebensstandard steigern, die sowjetischen Machtstrukturen

ansatzweise lockern und das gesellschaftliche Leben demokratischer gestalten, sodass die UdSSR wirtschaftlich und politisch zum Westen aufschliessen würde. Ein zentraler Aspekt war auch der Abbau des militärisch-industriellen Komplexes. Nicht nur in der UdSSR, sondern auch international wurde nach anfänglicher Skepsis viel Hoffnung in Gorbachëvs Reformen gesetzt.

**3** Die KSZE (seit 1995 OSZE) wurde ursprünglich von den Teilnehmern des Warschauer Pakts als Sicherheitskonferenz angedacht und war ab den 1970er-Jahren Dialograum für Politikerinnen und Politiker aus Ost und West. Sie sollte zur Auflösung der bestehenden Allianzen beitragen und dadurch auch die militärische Rolle der USA in Europa mindern. Zudem stand sie für den Versuch, einen gemeinsamen Wertekatalog in Europa zu schaffen. Vgl. Martini 2006.

**4** Aus den Quellen geht nicht hervor, ob diese gesamteuropäischen Sicherheitsstrukturen auch militärische Elemente wie Truppen oder Waffensysteme hätten beinhalten sollen. Vorschläge bezüglich neuer KSZE-Institutionen betrafen damals unter anderem regelmässige Konsultationen der KSZE-Aussenminister sowie ein Zentrum für Konfliktverhütung. Zudem wurde die «menschliche Dimension» betont: die Stärkung der Demokratie, der Schutz der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit sowie der Übergang zur freien Marktwirtschaft in mittel- und ost-europäischen Ländern. Dazu unter anderem: AAPD 1990, Dok. 104, 443.

**5** Der Artikel 5 «Beistand im Angriffsfall» des Nordatlantikvertrags von 1949 besagt, dass «kein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen [Nato-Parteien] in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen werde» und, dass «im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet.» Zum Wortlaut: Der Nordatlantikvertrag, Washington 1949.

**6** Wären solche Formulierungen, wie sie damals geäussert wurden, vertraglich festgelegt worden, hätte dies womöglich die Neutralität der ehemaligen DDR, sicher aber einen grundsätzlich unterschiedlichen sicherheitspolitischen Status für die zu vereinigenden Teile Deutschlands bedeutet. Die Formulierungen in den Februargesprächen sorgten damals unter den westlichen Verhandlungspartnern für kontroverse Diskussionen.

**7** Unter Artikel 5 Abschnitt 3 des Zwei-Plus-Vier-Vertrags hiess es schliesslich: «Nach dem Abschluß des Abzugs der sowjetischen Streitkräfte vom Gebiet der heutigen Deutschen Demokratischen Republik und Berlins können in diesem Teil Deutschlands auch deutsche Streitkräfteverbände stationiert werden, die in gleicher Weise militärischen Bündnisstrukturen zugeordnet sind wie diejenigen auf dem übrigen deutschen Hoheitsgebiet, allerdings ohne Kernwaffenträger.» Dazu: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Vertrag vom 12. September 1990 über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland, «2+4-Vertrag».

**8** Mit der revidierten Militärstrategie verabschiedete sich die NATO unter anderem von den während des Kalten Kriegs entwickelten Strategien der sogenannten «Vorneverteidigung» und der «flexible response». Erstere besagte, dass die Nato einem Angriff der Sowjetunion bzw. der Bündnispartner des Warschauer Pakts auf das Bündnisgebiet mit konventionellen Streitkräften so weit ostwärts wie möglich begegnen würde. Bei der «flexible response» ging es im Kern um eine für den Gegner nicht vorhersehbare militärische (Gegen-)Reaktion auf einen allfälligen Angriff – auch durch den Einsatz von Atomwaffen. Auf die sowjetische Forderung, die NATO solle grundsätzlich auf die Möglichkeit eines Ersteinsatzes von Atomwaffen verzichten, wollte man hingegen nicht eingehen. Dazu: Declaration on a Transformed Atlantic Alliance, North Atlantic Treaty Organization.

## Abkürzungen

AAPD: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland

NSA: National Security Archive des U.S. Department of State

## Quellenverzeichnis

- Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Sammlung autorisierter Reden der Bundespräsidenten, der Bundeskanzler/in und von Mitgliedern der Bundesregierung: Chancen fuer neue Formen einer kooperativen Sicherheitspolitik – Rede des Bundesministers des Auswaertigen, 10. Februar 1988, Online: <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/chancen-fuer-neue-formen-einer-kooperativen-sicherheitspolitik-rede-des-bundesministers-des-auswaertigen-784964>>, abgerufen am: 25.09.2024.
- Charta von Paris für ein Neues Europa, Paris 1990. Online: <<https://www.bundestag.de/resource/blob/189558/21543d1184c1f627412a3426e86a97cd/charta-data.pdf>> abgerufen am: 25.09.2024.
- Galkin, Aleksandr / Tschernjajew Anatolij (Hg.), Michail Gorbatschow und die deutsche Frage: Sowjetische Dokumente 1986–1991, München 2011.
- Genscher, Hans-Dietrich, Unterwegs zur Einheit. Reden und Dokumente aus bewegter Zeit, Berlin 1991.
- Genscher, Hans-Dietrich, Erinnerungen, Berlin 1995.
- George H.W. Bush Presidential Library, Memcons and Telcons, Memorandum of Conversation between Helmut Kohl and George Bush at Camp David, 24.02.1990. Online: <<https://nsarchive.gwu.edu/document/16127-document-13-memorandum-conversation-between>>, abgerufen am: 25.09.2024.
- Hilger, Andreas (Hg.), Diplomatie für die deutsche Einheit. Dokumente des Auswärtigen Amts zu den deutsch-sowjetischen Beziehungen 1989/90, München 2011.
- Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Schlussakte, Helsinki 1975. Online: <<https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/39503.pdf>>, abgerufen am: 25.09.2024.
- Küster, Hanns Jürgen / Hofman, Daniel (Hg.), Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit – Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90, München 1998.
- Möller, Horst / Pautsch, Ilse Dorothee / Schöllgen, Gregor (Hg.), Die Einheit. Das Auswärtige Amt, das DDR-Außenministerium und der Zwei-plus-Vier-Prozess, Göttingen 2015.
- National Security Archive, U.S. Department of State, Memorandum of Conversation between James Baker and Eduard Shevardnadze in Moscow, 09.02.1990 Online: <<https://nsarchive.gwu.edu/document/16115-document-04-memorandum-conversation-between>>, abgerufen am: 25.09.2024.
- North Atlantic Treaty Organization, Der Nordatlantikvertrag, Washington 1949, Online: <[https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm?bInSublanguage=true&selectedLocale=de](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm?bInSublanguage=true&selectedLocale=de)>, abgerufen am: 25.09.2024.
- North Atlantic Treaty Organization, Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council («The London Declaration»), 05.-06.07.1990, Online: <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_23693.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm)>, abgerufen am: 25.09.2024.
- Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, Vertrag vom 12. September 1990 über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland, «2+4-Vertrag», mit Erklärung vom 01. Oktober 1990 zur Aussetzung der Wirksamkeit der Vier-Mächte-Rechte und -Verantwortlichkeiten. Online: <<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/243466/2851e102b97772a5772e9fdb8a978663/vertragstextoriginal-data.pdf>>, abgerufen am: 25.09.2024.
- Rede von Michail Gorbatschow vor dem Europarat in Strasbourg, Neues Deutschland. Sozialistische Tageszeitung, 07.07.1989, S. 3–4.
- Wirsching, Andreas / Miard-Delacroix Hélène / Schöllgen Gregor, Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1990, Band I, Institut für Zeitgeschichte, Göttingen 2021.
- Wirsching, Andreas / Miard-Delacroix Hélène / Schöllgen Gregor, Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1990, Band II, Institut für Zeitgeschichte, Göttingen 2021.

## Literaturverzeichnis

- Abelow, Benjamin, Wie der Westen den Krieg in die Ukraine brachte, Die Weltwoche, Sonderausgabe Ukraine Nr. 43, 22, 26.10.2022.
- Carpenter, Ted Galen, Many Predicted Nato Expansion Would Lead to War, Those Warnings Were Ignored, The Guardian, 28.02.2022. Online: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/feb/28/nato-expansion-war-russia-ukraine>>, abgerufen am: 25.09.2024.
- Kaiser, Karl, Deutschlands Vereinigung. Die internationalen Aspekte, Bergisch Gladbach 1991.

- Martini, Stephan, Die sicherheitspolitische Funktion der KSZE im entspannungspolitischen Konzept der Bundesrepublik Deutschland 1975–1990, Berlin 2006.
- Nünlist, Christian, Krieg der Narrative. Das Jahr 1990 und die NATO-Osterweiterung, in: *Sirius* 2 (4), 2018, S. 389–397.
- Perovic, Jeronim, Die «Wende» als «Verrat». Russland, die Nato-Osterweiterung und das Scheitern der europäischen Sicherheitsordnung, in: Collmer, Peter / Emeliantseva Koller, Ekaterina / Perovic, Jeronim (Hg.), *Zerfall und Neuordnung. Die «Wende» in Osteuropa von 1989/91*, Köln, 2019.
- Rey, Marie-Pierre, «Europe is our Common Home». A Study of Gorbachev's Diplomatic Concept, in: *Cold War History* 4 (2004) 2, S. 33–65.
- Ritter, Gerhard A., Hans-Dietrich Genscher, das Auswärtige Amt und die deutsche Vereinigung, München 2013.
- Rohner, Leonie: Für eine europäische Sicherheitsordnung jenseits von Nato und Warschauer Pakt. Die Politik des Auswärtigen Amts der BRD während der internationalen Verhandlungen zur deutschen Einheit 1990 [Masterarbeit Universität Zürich], Zürich 2022.
- Sarotte, Mary Elise, Not an Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment towards NATO Enlargement in February 1990, in: *Diplomatic History* 34 (1), (2010), S. 119–140.
- Sarotte, Mary Elise, Führungsduo? Spannungen zwischen den USA und der Bundesrepublik bei der Herstellung der deutschen Einheit 1990, in: T. Geiger / J. Lillteicher / H. Wentker (Hg.): *Zwei plus Vier. Die internationale Gründungsgeschichte der Berliner Republik*, Berlin / Boston, 2021, S. 47–64.
- Savranskaya, Svetlana / Blaton, Tom, Declassified Documents Show Security Assurances Against NATO Expansion to Soviet Leaders from Baker, Bush, Genscher, Kohl, Gates, Mitterrand, Thatcher, Hurd, Major, and Woerner, Slavic Studies Panel Addresses «Who Promised What to Whom on NATO Expansion?», in: Savranskaya, Svetlana / Blaton, Tom (Hg.), *NATO Expansion. What Gorbachev Heard*, Version vom 12.12.2017, <<https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>>, abgerufen am: 25.09.2024.
- Shiffrinson, Joshua R. Itzkowitz, Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion, *International Security* 40 (4), 2016, S. 7–44.
- Spohr, Kristina, Die Deutsch-amerikanische Sicherheitspolitik in der Phase der Wiedervereinigung 1989/90 or A Story of German International Emancipation Through Political Unification, *Historisch Politische Mitteilungen* 21 (2014), S. 265–288.

# Im Dienst des Narrativs

## Darstellung der Neutralität in der «Liller Kriegszeitung» mit Fokus auf die Schweiz 1914–1918



PATRICK FLURY

### Abstract

In the German “Liller Kriegszeitung” (December 8, 1914 – September 27, 1918), there was a wide variety of topics covered. The newspaper was published during the First World War for the members of the 6<sup>th</sup> Army on the Western Front and had a circulation of 110 000 copies by

the end of 1916. This article will analyze the media portrayal of neutrality in the “Liller Kriegszeitung” through several contributions, with a focus on evaluating the role of Switzerland. The aim is to show how the “Liller Kriegszeitung” used neutrality to support or discredit certain statements.

DOI: 10.48593/2ayn-eq33

**Schlüsselbegriffe** Liller Kriegszeitung; Pressegeschichte; Neutralität; Schweiz; Erster Weltkrieg

**Keywords** War Newspaper; Military History; Neutrality; Switzerland; First World War



**PATRICK FLURY**, M.A., hat Geschichte und Philosophie an der Universität Bern studiert und spezialisiert sich auf deutsche Militärgeschichte. Er publizierte bereits einige Artikel zur «Liller Kriegszeitung» und veröffentlichte seine Masterarbeit im Tectum Verlag.

E-Mail: [m.a.patrickflury@bluewin.ch](mailto:m.a.patrickflury@bluewin.ch)

Die Neutralität in Kriegszeiten ist ein viel diskutiertes Thema, damals wie heute. Während des Ersten Weltkriegs (1914–1918) zeigte das Beispiel der «Liller Kriegszeitung», wie Neutralität als Begriff ideologisch geprägt und dargestellt werden konnte.

### Neutrale Staaten während des Ersten Weltkriegs

Die Neutralität Belgiens missachtend, überquerte die deutsche Armee am 4. August 1914 die Grenze des Landes. Mit der Umsetzung des sogenannten Schlieffenplans begann der Erste Weltkrieg an der Westfront. An dessen Ende waren es nur noch Norwegen, Schweden, Dänemark, die Niederlande, die Schweiz und Spanien, sowie Mexiko in Nord-, Chile und Argentinien in Südamerika, die ihre Neutralität bewahren konnten. Alle anderen souveränen Staaten traten während des Kriegs einem Bündnis bei oder brachen zumindest ihre diplomatischen Beziehungen gegenüber einer Kriegspartei ab.<sup>1</sup>

Die Geschichte der Neutralität ist komplex. Die Regelung der Beziehungen zwischen kriegführenden und neutralen Staaten in Land- und Seekonflikten war in den Absätzen 5 und 13 der Haager Konvention von 1907 verankert. Diese Regelungen waren kompliziert und keineswegs bestandkräftig.<sup>2</sup> In der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg gab es unterschiedliche Gründe für eine neutrale Haltung. Es gab Staaten, die seit längerem neutral waren (z. B. Schweiz, Niederlande, Schweden) und solche, die die Neutralität als beste Option für ihren innenpolitischen Frieden sahen (z. B. Spanien). Einzelne Länder verkündeten bei Kriegsausbruch ihre Neutralität (z. B. Bulgarien, Rumänien), traten jedoch während des Krieges einer der Kriegsparteien bei (z. B. Italien April 1915). Einige dieser «Nachzügler» taten dies aus eigenem Antrieb oder weil sie sich in ihrem Neutralitätsrecht verletzt sahen.<sup>3</sup> Insgesamt waren 38 Staaten am Weltkrieg beteiligt, zusammen mit den Kolonien waren zwei Drittel der Weltbevölkerung betroffen.<sup>4</sup> Das Interesse an möglichen Gebietsgewinnen, an einer Friedenskonferenz und damit an einer Teilnahme am daraus entstehenden internationalen System waren u. a. Gründe dafür.<sup>5</sup> Im Nachfolgenden soll anhand von einzelnen Artikeln gezeigt werden, wie die Re-

daktion der «Liller Kriegszeitung» die Neutralität genutzt und beschrieben hat.

### Ein Überblick über die «Liller Kriegszeitung»<sup>6</sup>

Die «Liller Kriegszeitung» (LK) war eine deutsche Kriegszeitung, die von 8.12.1914 bis 27.09.1918 in Frankreich erschien. Hauptverteilungsort war das Etappen- und Frontgebiet des Département Nord. Paul Oskar Höcker gründete die Zeitung mit der Erlaubnis und Unterstützung von Kronprinz Rupprecht von Bayern, dem Kommandeur der 6. Armee. Ihre Heeresangehörigen erhielten das Blatt unentgeltlich. Darüber hinaus existierte die Möglichkeit eines Abonnements in die Heimat. Die 6. Armee beschlagnahmte die Verlagsdruckerei der damaligen Tageszeitung «Grand Echo du Nord», welche sich in der nordfranzösischen Stadt Lille befand. Das Personal der LK umfasste 95 Personen, davon 60 französische Zivilisten und 35 deutsche Heeresangehörige unterschiedlichen Ranges. Zur eigentlichen Schriftleitung gehörten Paul Oscar Höcker, Dr. Paul Weiglin, Georg Freiherr von Ompteda, der ehemalige Simplicissimus-Mitarbeiter und -Maler Karl Arnold und die Schriftstellerin Friedel Merzenich. Die Schriftleitung war durchmischt, kann aber insgesamt als eher bürgerlich-konservativ angesehen werden.<sup>7</sup> Höcker zum Beispiel war um die Jahrhundertwende erfolgreicher Autor, schrieb für den «Berliner Lokalanzeiger», ging als Hauptmann der Landwehr in den Krieg und verblieb bis zu seinem Tod 1944 als freier Schriftsteller in Berlin. Er wuchs zwar sehr traditionell auf, war aber durch seine vielen Reisen gegen Ende seines Lebens doch eher progressiv-international gesinnt.<sup>8</sup>

Die LK war, gemessen an ihrer Auflagenstärke, die grösste Armeezeitung an der Westfront. Sie erschien zweimal wöchentlich und hatte Ende 1916 eine Auf-



lage von 110 000 Exemplaren. Die 6. Armee, in der sie zum grössten Teil zirkulierte, umfasste zu Beginn des Krieges drei aktive bayrische Korps. Diese Zusammensetzung der Leserschaft änderte sich jedoch im Verlauf immer wieder.<sup>9</sup> Das lag daran, dass sich der Oberbefehl Rupprechts immer wieder wandelte. Neben verschiedenen Divisionen und Korps kamen zur ursprünglich fast rein bayrischen Armee auch Preussen und Sachsen hinzu, was die Zusammensetzung der Armee und damit auch die Leserschaft beeinflusste.<sup>10</sup>

Die LK behandelte eine Vielzahl von Themen. Darunter sind z. B. Berichte über heroische Einsätze, Naturbeobachtungen, Sehenswürdigkeiten im Einzugsgebiet der Zeitung oder Artikel über die Gefangenbehandlung der eigenen und gegnerischen Armee. Sie veröffentlichte aber auch Gedichte, Witze, Fragen und Liedtexte. Sie befand sich mit dieser inhaltlichen Vielfalt zwischen Propaganda und Unterhaltung.<sup>11</sup>

### Die «Liller Kriegszeitung» und die Darstellung der Neutralität

Die LK konzentrierte sich in ihren publizierten Artikeln hauptsächlich auf die Feinde der deutschen Armee, also allen voran auf Grossbritannien und dessen Kolonien, aber auch auf Frankreich, Italien und Russland. Durch den Ausgabeort der LK an der Westfront rückte besonders Frankreich und Grossbritannien in den Fokus der Zeitung. Der grösste Teil der Texte und Bilder formierte sich daher um die Dichotomie von Freund und Feind.<sup>12</sup>

### «Der grösste Teil der Texte und Bilder formierte sich daher um die Dichotomie von Freund und Feind.»

Das lag auch an der in Deutschland damals vorhandenen Vorstellung eines «Kulturkriegs», bei welchem sich Deutschland gegenüber der westlichen «Zivilisation» behaupten müsse, um gestärkt daraus hervorzugehen.<sup>13</sup> Die LK unterstrich diese Sichtweise z. B. in einem ironisch wirkenden Artikel mit dem Titel «Friede auf Erden». Der Krieg präsentiere sich demnach als etwas «[...] Unvermeidliches [...], durch welches Deutschland seinen Platz in der Welt unter den

Nationen sichern würde. Dem unbekannten Autor oder der unbekannten Autorin nach lag die Schuld am Krieg eindeutig bei Grossbritannien, Frankreich und Russland. Nach diesem Krieg würde es jedoch keine Koalition nochmals wagen, gegen Deutschland Krieg zu führen.<sup>14</sup> Die LK veröffentlichte einige apologetische Beiträge, die Eindrücke eines möglichen zeitgenössischen Verständnisses vom Krieg vermittelten.<sup>15</sup> In diesem «[...] blut'gem Voelkerstreit [...]»<sup>16</sup> spielte die Neutralität eine untergeordnete Rolle.

### «Die Redaktion der «Liller Kriegszeitung» und ihre Autoren und Autorinnen nutzten den Neutralitätsstatus anderer Länder vor allem dazu, die eigene Position zu stärken.»

Die Redaktion der LK und ihre Autoren und Autorinnen nutzten den Neutralitätsstatus anderer Länder vor allem dazu, die eigene Position zu stärken. Mithilfe der Neutralität wurde zum Teil das Handeln der deutschen Armee im Krieg unterstützt und die Vorgehensweise der Feinde verurteilt. Die Neutralität Griechenlands sollte zum Beispiel die «Scheinheiligkeit» der britischen Kriegsführung akzentuieren. In einem Beitrag über die alliierte Landung in Saloniki wurde auf die Verletzung der griechischen Neutralität hingewiesen und darauf, dass Griechenland für die Stationierung von Truppen nicht um Erlaubnis gefragt wurde.<sup>17</sup> Selbst zwei Jahre später beschrieb die LK Griechenland in einer Opferrolle, wobei die «[...] westlichen Feinde [...]» einen «[...] Sieg ueber Griechenlands neutrale Wehrlosigkeit [...]» erlangten.<sup>18</sup> Dies scheint besonders ironisch, da Deutschland unter Verletzung der belgischen Neutralität in Frankreich einmarschiert war. Diese Neutralitätsverletzung führte zum Kriegsbeitritt von Grossbritannien.<sup>19</sup>

Sie stellte dieser «bedrohten Neutralität» die «falsche Neutralität» der USA gegenüber. Die Redaktion druckte, wie bei vielen Texten, dafür als «Beweis» bestimmte Briefe ab oder zitierte Zeitungen. Der Deutsch-Amerikaner St. Beierlein berichtete, dass es durch die aktuelle Situation in Europa kein Wunder sei, wenn «[...] schwachen Menschen [...]» verzweifeln und durch Sabotageakte eine Änderung der einseitigen Neutralität der amerikanischen Regierung

mitteln. Es enthalten zum Beispiel wirkliche unverfälschte Wahrheit:

|                                                |           |
|------------------------------------------------|-----------|
| Deutsche amtliche Berichte . . . . .           | 100 v. H. |
| Gewährsmann in Stockholm . . . . .             | 75 „      |
| Gewährsmann in Rotterdam . . . . .             | 50 „      |
| Der französische Generalstabsbericht . . . . . | 45 „      |
| Der russische Generalstabsbericht . . . . .    | 20 „      |
| Sonderkabel der „Times“ . . . . .              | 10 „      |
| Meldung des „Matin“ . . . . .                  | 8 „       |
| Belgische Augenzeugen . . . . .                | 5 „       |
| Aus Nitsch wird gemeldet . . . . .             | 4 „       |
| Von einem Orte an der Front . . . . .          | 3 „       |
| Die Frau eines amerik. Schuhhändlers . . . . . | 2 „       |
| Französischer Agent aus Syrien . . . . .       | 1 „       |
| „Reuter“-Meldung . . . . .                     | 0 „       |

Abbildung 1: Unverfälschte Wahrheit.

(Quelle: LK 25.05.1915: [S.2])

bewirken möchten. Deutsche Spione verübten in den USA unter anderem Sabotageakte an einer Rüstungsfabrik (Kingsland 1917) und einem Munitionsdepot (Black Tom 1916).<sup>20</sup> Der angeschriebene Korrespondenzpartner «Paul» sei mit seinen Sorgen über die von den USA gelieferte Munition an Grossbritannien, unter welchem die deutschen Soldaten zu leiden hätten, daher nicht allein.<sup>21</sup> Damit referierte Beierlein auf die umfangreiche Wirtschaftshilfe und Kriegsmateriallieferungen an die Entente während der formalen Neutralität der USA.<sup>22</sup>

Im Gegensatz dazu nutzte die LK die Neutralität Schwedens in ihren Berichten zur Unterstützung der deutschen Kriegsführung. Dabei zitierte die LK unter anderem die konservative schwedische Boulevardzeitung «Aftonbladet», die die deutsche Kriegsführung befürwortete. In einem Artikel der «Aftonbladet» sollte anhand der abgelehnten Friedensangebote der gute Wille Deutschlands aufgezeigt werden.<sup>23</sup> Im Ersten Weltkrieg kam es immer wieder zu Friedensinitiativen beider Seiten, welche aber durch die unterschiedlichen Kriegsziele scheiterten.<sup>24</sup>

Zwischen den «guten Neutralen», wie Schweden, und den «schlechten» oder «falschen Neutralen», wie den USA, stand in der LK die Neutralität der Schweiz. Doch auch die Schweizer Neutralität wurde von der LK für die eigenen Zwecke genutzt. Im Vergleich zur Gesamtanzahl an den für diesen Artikel untersuchten 120 Beiträgen, die die Neutralität zum Thema hatten, nahmen Beiträge mit einem direkten oder indirekten Hinweis auf die Schweizer Neutralität, auf Schweizer Bürger oder die Schweiz als Staat mit 30 Erwähnungen einen kleinen Platz ein. Davon waren

|                        |             |
|------------------------|-------------|
| Schweiz . . . . .      | 100 Teile   |
| Schweden . . . . .     | 95 „        |
| Bulgarien . . . . .    | 90 „        |
| Griechenland . . . . . | 80 „        |
| Norwegen . . . . .     | 70 „        |
| Spanien . . . . .      | 70 „        |
| Daenemark . . . . .    | 51 „        |
| Chile . . . . .        | 50 „        |
| Rumaenien . . . . .    | 48 „        |
| Holland . . . . .      | 1 „         |
| Amerika . . . . .      | 0 „         |
| Belgien . . . . .      | minus 100 „ |

Woraus die uebrigen Teile der Neutralitaet der einzelnen Laender bestehen? Aus Heuchelei, aus eigenem Interesse, aus Gewinnsucht, aus Hass, aus Neid, aus Dummheit, aus Worten, aus leeren Worten. . . . . Besonders aber bei Amerika.

Abbildung 2: Bewiesene Unparteilichkeit.

(Quelle: LK 25.05.1915: [S.2])

zwei Beispiele von Zeugenaussagen interessant. Der Reisende G. W. Zimmeli berichtete über Vorkommnisse und Gespräche, die er während einer Zugreise von Stuttgart nach Berlin erlebte. Darin begegnete er einem deutschen Zivilisten und beschrieb dessen Stolz auf ihre Angehörige an der Front. Zimmeli hob die Eigenheiten von bayrischen Soldaten hervor, deren Humor ähnlich dem der Schweizer sei. In Thüringen stiegen Sachsen hinzu, welche nach Leipzig fuhren und in Hochachtung über Ludendorff und Hindenburg sprachen.<sup>25</sup>

«Ein neutraler Schweizer ist es, namens Eduard Behrens [...], der nach einer Reise durch Frankreich seine Erlebnisse in einem Buch<sup>26</sup> veröffentlichte. In einem Ausschnitt davon berichtete Behrens vom «[...] Wille zur voelligen Zertruemmung Deutschlands [...]», welcher «[...] bis in die Regierungskreise [...] lebendig war». Ausserdem würden wichtige Personen in Paris die staatliche Daseinsberechtigung von Deutschland verneinen.<sup>27</sup> Sowohl Zimmeli als auch Behrens nahmen hier die Rolle der neutralen Reisenden ein und verliehen den pro-deutschen Aussagen der Artikel durch ihre Neutralität als Schweizer Legitimität.

Nebst diesen Zeugenaussagen waren Zeitungen ebenfalls ein viel zitiertes Medium, bei welchem die LK unter anderem auch die Bedeutung der Neutralität von verschiedenen Staaten missbrauchte. Die Schweiz hatte dabei eine gemischte Rolle. Als Beispiel dafür sind hier zwei in der LK abgedruckte fiktive Tabellen aus einer ungenannten New Yorker Zeitung. Die Schweiz hatte zwar keinen Platz in der Tabelle zum Wahrheitsgehalt von verschiedenen Nachrichten (Abb. 1), konnte dafür den ersten Platz bei «[...] bewiesener Unparteilichkeit [...]» einnehmen (Abb. 2).

Bei einigen wenigen Artikeln zur Schweiz zeigte sich eine spezielle Problematik für die LK. Die Schweiz hatte trotz ihrer Neutralität eine deutsch-, italienisch- und französischsprachige Bevölkerungsgruppe, welche sich von ihrer Gesinnung her meist in die jeweiligen sprachlichen Lager aufteilten. Ein Autor schrieb in der LK, dass die französische Presse immer lüge. Er zeigte dies mit einem Artikel aus dem «Berner Tagblatt». In diesem Artikel wurde ein Beispiel aus der Zeitung «Le Gaulois» erwähnt, die einen Text von Louis Barthou über deutsche und französische Internierte in der Schweiz abdruckte. Barthou behauptete darin, dass die Franzosen sanft und die Deutschen steif seien. Die Deutschen würden ein «[...] Muster einer untergeordneten Humanität [...]» zeigen. Für Barthou befänden sich die Sympathien der Schweizer daher auf französischer Seite. Das Berner Tagblatt widersprach in der Schilderung der LK der Beschreibung von Barthou. Die Schweizer würden die Deutschen lieber mögen und sie empfänden die «[...] Strammheit dieser kaum Genesenen als männliches, berechtigtes Selbstgefühl [...]». Ausserdem wären die Internierten keine Vertreter einer «[...] niederen Rasse [...]», sondern eher das Gegenteil.<sup>28</sup> Die LK behauptete in einem anderen Beitrag, dass die in Genf erscheinende «Indépendance Helvétique» Preislisten herausgab, welche die Kosten für «[...] luegenhafte Berichte [...]» zeigte, die von der französischen Propagandakommission in der französischen Schweiz festgelegt wurden.<sup>29</sup>

Ein weiterer Blick auf eine Form des Missbrauchs der Schweizer Neutralität bot ein Beispiel von Leutnant Mack. Er beschrieb eine Rückreise aus Uruguay nach Deutschland bei Ausbruch des Krieges. Nebst verschiedenen Erwähnungen der «Lügen» der ausländischen Presse wiederholte er mehrere Aussagen von Personen, denen er unterwegs begegnete. Dank eines illegalen Schweizer Passes konnte er bis nach Senegal reisen. Ein französischer Staatsbeamter fragte ihn dort in einem Verhör schliesslich nach seiner Herkunft aus. Er beantwortete unter anderem die Frage, wo er Soldat war mit «[...] Herisau, Kadettenschule [...]» und musste alle 25 Kantone aufzählen und nach Sprachgebieten ordnen.<sup>30</sup>

Ähnlich wie die Symbolkraft des Schweizer Passes beschwor das Rote Kreuz eine zumindest indirekt auf die Schweiz bezogene Neutralität. Die LK nutzte diese Hilfsorganisation oft, um eine negative Botschaft über die Feinde auszusenden. In einem

kleinen Beitrag vom 19.01.1918 hiess es, dass französische und britische Offiziere die missbräuchliche Verwendung des Symbols des Roten Kreuzes auf Munitionstransporten zugaben. Eine allgemein verbreitete Anschuldigung, die sich auch mal in Zeichnungen niederschlug (Abb. 3). Dieses Bild zeigte die absichtlich falsche Verwendung der neutralen Symbolik des Roten Kreuzes, um eine Nichtbeteiligung an den Kampfhandlungen vorzutäuschen und den Gegner damit zu diffamieren.

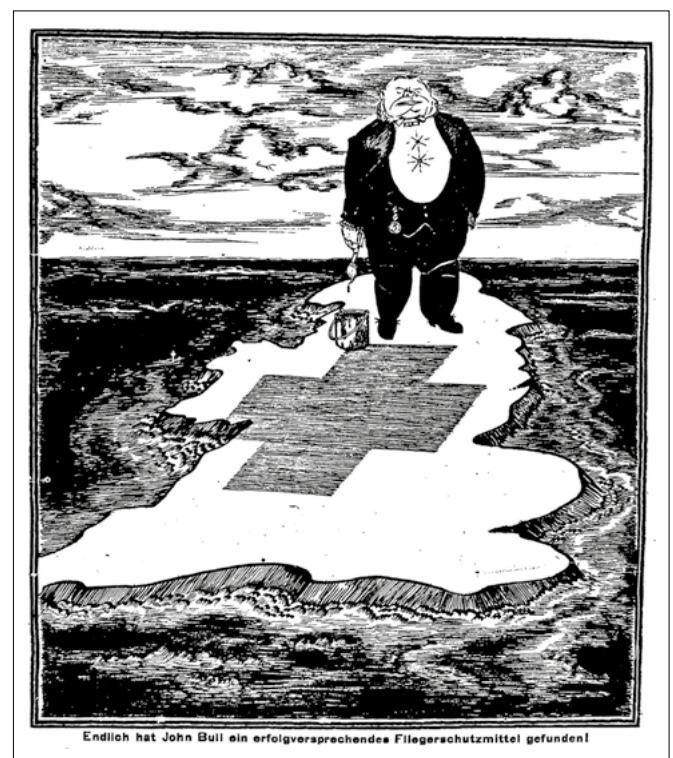


Abbildung 3: Endlich hat John Bull ein erfolgversprechendes Fliegerschutzmittel gefunden! (Quelle: Flury, Patrick: LK 27.10.1917: [S. 5])

### Fazit

Die LK nutzte und verarbeitete das Thema der Neutralität als Mittel für die eigenen Zwecke. Die neutralen Länder in der LK konnten entsprechend analytisch in eine «gute» und in eine «schlechte/falsche» Neutralität eingeteilt werden. Verschiedene Autoren schrieben gegen die Rüstungslieferungen der USA und behandelten z.B. die schwedische Presse zuvorkommend. Die Schweiz nahm für die LK einen Mittelplatz ein. Das Land war für die LK ein überzeugender Neutraler und bot gemäss verschiedenen publizierten Aussagen in der LK eine Art Gütesiegel. Die

**«Die ‹Liller Kriegszeitung› nutzte und verarbeitete das Thema der Neutralität als Mittel für die eigenen Zwecke. Die neutralen Länder in der ‹Liller Kriegszeitung› konnten entsprechend analytisch in eine ‹gute› und in eine ‹schlechte/falsche› Neutralität eingeteilt werden.»**

Schweiz war mit ihrer mehrsprachigen Bevölkerung auch für das Medium ein spezieller Fall. Die LK stellte Aussagen oder Berichte, wie die von Louis Barthou, die nicht ins deutschfreundliche Narrativ passten, «Beweisen» des «Berner Tagblattes» entgegen. Das Symbol des Roten Kreuzes wurde genutzt, um ein gegnerisches Fehlverhalten aufzuzeigen. Dies kann als Missbrauch der Neutralität durch einen nicht-neutralen Gegner angesehen und zumindest indirekt mit der Schweiz in Verbindung gebracht werden.

Der Neutralitätsdiskurs in der LK zeigte folgende Träger von Legitimität und Illegitimität von neutralen fremdpublizierten Aussagen: Zeitungen, (Zeugen-) Aussagen, Symbole und Briefe. Die Schweiz nahm darin nur einen sehr kleinen Platz ein. Für diesen Artikel wurden nur 120 Artikel untersucht, davon 30 Artikel, die sich direkt oder indirekt mit der Schweiz beschäftigten. Trotzdem zeigten diese Inhalte die Bedeutung der neutralen Staaten in der LK. Sie waren symbolisches Legitimationsmittel für offiziöse Aussagen und Anklagemittel gegen unerwünschte Verhaltensweisen der Kriegsgegner. ◆

## Endnoten

- 1 Vgl. Kruizinga: 1052.
- 2 Vgl. ebd.
- 3 Vgl. ebd.
- 4 Vgl. Scriba 2014 (Lemo).
- 5 Vgl. Kruizinga: 1052.
- 6 Dieser Artikel beruht zum Teil auf der Publikation von Patrick Flury, siehe Bibliografie.
- 7 Vgl. Nelson: 26.
- 8 Vgl. Schulz 1979 (NDB-Online).
- 9 Vgl. Flury 2024: 13–14.
- 10 Vgl. ebd.: 15.
- 11 Vgl. ebd.: 141–143.
- 12 Vgl. ebd.: 115–116.
- 13 Vgl. Verhey: 568.
- 14 Vgl. «Friede auf Erden.», LK 21.12.1914: [S. 3].
- 15 Vgl. Förster: 244.
- 16 Vgl. «Es ist eine wahrlich ernste Zeit!», LK 04.01.1915: [S. 4].
- 17 Vgl. «Die Landung in Saloniki», LK 10.10.1915: [S. 1].
- 18 Vgl. «Die Sieger», LK 19.06.1917: [S. 1].
- 19 Vgl. Förster: 242.
- 20 Vgl. Bavendamm: 809.
- 21 Vgl. «Ein Amerikaner ueber die amerikanischen Munitionslieferungen», LK 19.09.1915, [S. 3–4].
- 22 Vgl. Schaffer: 105.
- 23 Vgl. «Der letzte Friedensmakler», LK 28.08.1917, [S. 2].

- 24 Vgl. Hoff: 510–511; Bereits im Frühjahr 1915 gab es einen Versuch zu Sondierungsgesprächen zwischen den Mittelmächten und der Entente.
- 25 «Was sich die Reisenden erzählten», LK 9.06.1915, [S. 3–4].
- 26 Behrens, Eduard: Das kriegsreiche Frankreich 1915. München 1915.
- 27 Vgl. «Die Teilung Deutschlands», LK 24.07.1915, [S. 1–2].
- 28 «Deutsche und französische Soldaten in der Schweiz», LK 19.10.1916, [S. 3].
- 29 Vgl. «Preisliste fuer Zeitungsuegen», LK 30.12.1916, [S. 2].
- 30 «Wie der Schwab' als Schweizer den Englaendern ein Schnippchen schlug», LK 30.11.1916, [S. 1–3].

## Literaturverzeichnis

- Bavendamm, Gundula: Sabotage. In: Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn 2014, 809.
- Flury, Patrick: Die Liller Kriegszeitung 1914–1918. Analyse, Interpretation und Kontext (Geschichtswissenschaft 6). Baden-Baden 2024.
- Förster, Stig: Vom europäischen Krieg zum Weltkrieg. In: Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn 2014, 242–248.
- Hoff, Henning: Friedensinitiativen. In: Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn 2014, 510–512.
- Kruizinga, Samuël: Neutralität. In: Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn 2014, 1052–1056.
- Nelson, Robert L.: German Soldier Newspapers of the First World War. Cambridge 2011.
- Schaffer, Ronald: USA. In: Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn 2014, 105–115.
- Schulz, Eckhard: Höcker, Paul Oskar. In: Neue Deutsche Biographie 9 (1972), S. 305–306 [Onlinefassung]; URL: <https://www.deutsche-biographie.de/pnd116923911.html>, 28.09.24.
- Scriba, Arnulf: Kriegserklärungen. In: Lebendiges Museum Online (Lemo), Version vom 14.09.2014, <https://www.dhm.de/lemo>, 01.10.2024.
- Verhey, Jeffrey: Ideen von 1914. In: Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn 2014, 568–569.



Forschung

# Swiss Medical Unit (1989–1990): Ein Einsatz im Spannungsfeld zwischen EDA und EMD



JAN PETER LANG

**Abstract**

Switzerland's deployment in Namibia from 1989 to 1990 as part of the United Nations Transition Assistance Group (UNTAG) marked a break with the political restraint in the area of peacekeeping that had been cultivated for decades. The Federal Council pursued the expansion of peacekeeping as an alternative means of foreign policy rapprochement with the UN in the wake of the lost vote on UN membership in 1986. With the Namibian peace process succeeding on short notice, Switzerland had to plan and prepare the deployment within a few months. At that time, the country lacked the necessary experience and structures in the area of peacekeeping. This gave rise to significant areas of tension between the Federal Department of Foreign Affairs and the Federal Department of Defence. At the center of the dispute was the civilian or military orientation of the Swiss Medical Unit (SMU). This ambivalence manifested itself, among other things, in the re-

cruitment of civilian personnel, including women, for deployment in Namibia. However, as part of the military component of UNTAG, the SMU was organised and run accordingly. The SMU was responsible for the medical services of UNTAG. To this end it had four clinics, staff components and air assets for the transport of material and personnel. The operational and strategic command structures in Switzerland proved to be the greatest challenge. Unclear hierarchies, responsibilities and competences as well as inadequate communication between the Departments were signs of poor organisational design. In addition, there were personal differences, which further complicated cooperation between the Departments. Despite these difficulties, the SMU was able to make a successful contribution to UNTAG. It thus paved the way for the development of peacekeeping in Switzerland and its expansion in the following decades.

DOI: 10.48593/rmmw-v042

**Schlüsselbegriffe** Friedensförderung; Namibia; UNTAG; Swiss Medical Unit; Führung**Keywords** Peacekeeping; Namibia; UNTAG; Swiss Medical Unit; Command





**JAN PETER LANG** studiert im Master Geschichte und Germanistik an der Universität Bern. Er schreibt seine Masterarbeit über den Einsatz der Swiss Medical Unit in Namibia.

E-Mail: [janlang.jl@gmail.com](mailto:janlang.jl@gmail.com)

Der Themenkomplex der militärischen Friedensförderung fand in den Schweizer Geschichtswissenschaften bisher wenig Aufmerksamkeit. Als relativ junges Phänomen, abgesehen vom Engagement in Korea, widmeten sich bisher primär die Politikwissenschaften sowie die Friedens- und Konfliktforschung den Einsätzen der Schweizer Armee im Ausland. Eine Annäherung an den Forschungsgegenstand aus der Perspektive der Militär-, Diplomatie- und Politikgeschichte wird mit dem Ablauf der Schutzfristen relevanter Archivbestände möglich. Im Zentrum des vorliegenden Beitrages steht der Einsatz der Swiss Medical Unit (SMU) im Rahmen der United Nations Transition Assistance Group (UNTAG) von 1989 bis 1990 in Namibia. Die Ausführungen sind in vier Teilen strukturiert. Der erste Teil umfasst eine historische Verordnung und den politischen Prozess im Vorfeld des Einsatzes. Im zweiten Teil werden der Einsatz in Namibia umrissen und Herausforderungen dargelegt. Der dritte Teil behandelt die Friktionen rund um die strategische und operative Führung in der Schweiz. Schliesslich wird im vierten Teil die Bedeutung der SMU als Wegbereiter für die militärische Friedensförderung aufgezeigt.

### Historische Verordnung und politischer Prozess

Das Schweizer Engagement in Korea in den 1950er-Jahren war ein Mittel, um die aussenpolitische Isolation im Zuge der Neutralitätspolitik zu durchbrechen.<sup>1</sup> Dreissig Jahre später folgte die Schweizer Aussenpolitik nach dem abgelehnten Beitritt zur UNO einem ähnlichen Reflex.<sup>2</sup> Der Bundesrat sprach sich dementsprechend in der Legislaturplanung 1987–1991 für einen Ausbau der Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen der United Nations Organization (UNO) aus.<sup>3</sup> Dies stellte ein Bekenntnis zur internationalen Gemeinschaft dar und bot der Armee zugleich die Möglichkeit, ihre Kompetenzen in einem internationalen Umfeld unter Beweis zu stellen. Letzteres im Kontext von erhöhtem innenpolitischen Druck und der Notwendigkeit, sich in einem wandelnden sicherheitspolitischen Umfeld zu positionieren.<sup>4</sup> Am 22. Februar 1988 legten das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) ein gemeinsames Konzept und damit das grundlegende Dokument über die Gestaltung des Ausbaus vor. Die Departemente beriefen sich auf

**«Das Schweizer Engagement in Korea in den 1950er-Jahren war ein Mittel, um die ausserpolitische Isolation im Zuge der Neutralitätspolitik zu durchbrechen. Dreissig Jahre später folgte die Schweizer Aussenpolitik nach dem abgelehnten Beitritt zur UNO einem ähnlichen Reflex.»**

eine «ausgreifende, nach aussen aktive Komponente» der Sicherheitspolitik in der Tradition des sicherheitspolitischen Berichtes von 1973.<sup>5</sup> Das Konzept sah einen Ausbau der finanziellen, materiellen und personellen Unterstützung vor. Dies schloss die Entsendung von unbewaffnetem militärischem Personal mit ein.<sup>6</sup> Im Juni 1988 folgte das erste Massnahmenpaket mit finanziellen und materiellen Beiträgen an mehrere friedenserhaltende Operationen der UNO.<sup>7</sup>

Der Schweizer Einsatz in Namibia erfolgte im Rahmen der UNTAG. Diese war bereits 1978 von der UNO konzipiert worden, konnte jedoch aufgrund des Widerstandes der Konfliktparteien nicht umgesetzt werden.<sup>8</sup> Die Schweiz erklärte sich 1979 dennoch bereit, ein ziviles Spital zur Verfügung zu stellen.<sup>9</sup> Als sich im Sommer 1988 ein Erfolg im multilateralen Friedensprozess abzeichnete, bestätigte das EDA die Gültigkeit des Angebotes.<sup>10</sup> Es zeigte sich jedoch, dass das Projekt eines zivilen Spitals nicht mehr den Bedürfnissen der UNTAG entsprach.<sup>11</sup> Im Oktober 1988 reiste Divisionär André Huber, Oberfeldarzt und Direktor des Bundesamtes für Sanität, mit einer Delegation der UNO nach Namibia. Bei seiner Rückkehr legte er drei Varianten für eine Beteiligung der Schweiz vor.<sup>12</sup> Der Bundesrat fällte am 2. November 1988 einen Grundsatzentscheid.<sup>13</sup> Die Schweiz übernahm die Verantwortung für die medizinische Versorgung der gesamten UNTAG. Mit dieser Maximalvariante setzte der Bundesrat seine Politik konsequent fort. Allerdings waren zu diesem Zeitpunkt die entsprechenden Strukturen innerhalb der Verwaltung erst im Aufbau begriffen und nur bedingt auf die Aufgabe vorbereitet.<sup>14</sup>

#### **Einsatz und Herausforderungen in Namibia**

Dem EDA und dem EMD blieben nach dem Grundsatzentscheid des Bundesrates wenig Zeit, den Einsatz in Namibia vorzubereiten. Innerhalb weniger Monate musste Personal rekrutiert und ausgebildet sowie Material beschafft werden und es mussten Vorbereitungsarbeiten mit der UNO koordiniert

werden. Dies gelang mit einiger Improvisation.<sup>15</sup> Im März 1989 trafen schliesslich die ersten Angehörigen der SMU (AdSMU) in Namibia ein. Trotz anfänglichen Schwierigkeiten in den Bereichen der Führung, Logistik und Infrastruktur konnte die SMU zeitnah die notwendigen Kapazitäten aufbauen.<sup>16</sup> Die medizinische Versorgung der UNTAG war, nach dem Konzept von Huber, in drei Stufen organisiert. Die Erstversorgung führten die Sanitätskomponenten der jeweiligen nationalen Kontingente durch. Reichten deren Ressourcen nicht aus, kamen die Patienten in eine der vier Kliniken der SMU in Windhoek, Grootfontein, Oshakati und Rundu. Benötigten die Patienten weitergehende medizinische Versorgung, konnten sie ins Windhoek State Hospital verlegt werden. Die SMU verfügte zudem über Luftmittel für den Material- und Personentransport sowie Stabskomponenten in Grootfontein und Windhoek. Des Weiteren stellte die Schweiz den Chief Medical Officer der UNTAG, der mit seinem Stab dem Kommando der UNTAG zugeteilt war. Fast 400 AdSMU leisteten in mehreren Kontingenten Dienst in Namibia.<sup>17</sup> Die SMU führte während des Einsatzes 10 130 Konsultationen durch und hospitalisierte 369 Patienten.<sup>18</sup>

**«Dem EDA und dem EMD blieben nach dem Grundsatzentscheid des Bundesrates wenig Zeit, den Einsatz in Namibia vorzubereiten.»**

Der Einsatz in Namibia verlief ohne grössere Zwischenfälle. Allerdings stand die SMU wiederholt vor Herausforderungen, die eine politische Dimension aufwiesen. Erstens stellte sich die Frage, wie die SMU ihre Zusammenarbeit mit der South African Defence Force gestalten sollte. Eine Kooperation war aufgrund der Infrastruktur sowie Logistik notwendig, politisch jedoch umstritten.<sup>19</sup> Zweitens war unklar, inwiefern AdSMU zivile Einrichtungen im Bereich der Gesundheitsversorgung unterstützen durften. Dies war im Mandat der SMU nicht vorgesehen und erforderte administrative Absprachen mit den südafrikanischen Behörden.<sup>20</sup> Trotzdem entwickelte sich eine entsprechende Praxis.<sup>21</sup> Drittens kamen AdSMU in der medizinischen Betreuung von Angehörigen der United Nations Angola Verification Mission in Angola zum Einsatz.<sup>22</sup> Solche Einsätze waren im Mandat nicht vorgesehen und bargen aufgrund der angespannten



**Abbildung 1:** Divisionär André Huber im Zentrallager Grootfontein. (Quelle: SWISSINT)

Sicherheitslage vor Ort ein wesentliches politisches Risiko.<sup>23</sup> Neben diesen Herausforderungen führte insbesondere die Frage um die zivile beziehungsweise militärische Ausrichtung der SMU zu Differenzen innerhalb der Bundesverwaltung, aber auch der Einheit selbst. Einerseits galt die SMU grundsätzlich als zivile Einheit. Sie war nicht Teil der Armee und die AdSMU mussten nicht zwingend in der Armee eingeteilt sein. Entsprechend war die Rekrutierung einer Vielzahl von Frauen ohne militärische Erfahrung möglich.<sup>24</sup> Die AdSMU waren ausserdem unbewaffnet. Andererseits war die SMU Teil der militärischen Komponente der UNTAG und unterstand dem Kommando von General Dewan Prem Chand.<sup>25</sup> Die Einheit war militärisch organisiert und geführt. Die AdSMU waren des Weiteren uniformiert und bekledeten einen militärischen Grad.<sup>26</sup> Zudem rekrutierte das EMD Instrukturen für den Einsatz in Namibia.<sup>27</sup> Den Vorbereitungskurs und den Einsatz konnten wehrpflichtige AdSMU darüber hinaus an den Instruktionssdienst anrechnen. Ebenso übernahm der Bund den Wehrpflichtersatz.<sup>28</sup> Diese Unklarheit um die zivile beziehungsweise militärische Ausrichtung hatte zur Folge, dass sich für einen zivilen Einsatz rekrutiertes Personal in einem militärischen Umfeld wiederfand.<sup>29</sup> Indessen war schnell klar, dass die Einheit im Rahmen der UNTAG auf eine militärische Organisation und Führung angewiesen war. Als Konsequenz aus diesem Spannungsfeld blieb die Frage umstritten. In der Praxis setzte sich aber die militärische Ausrichtung durch.

**«Neben diesen Herausforderungen führte insbesondere die Frage um die zivile beziehungsweise militärische Ausrichtung der SMU zu Differenzen innerhalb der Bundesverwaltung, aber auch der Einheit selbst.»**

### **Strategische und operative Führung in der Schweiz**

Mit dem Grundsatzentscheid des Bundesrates im November 1988 stellte sich die Frage nach der Gestaltung der strategischen und operativen Führung in der Schweiz. Dabei spielte stets die unterliegende Auseinandersetzung des EDA und des EMD um die zivile beziehungsweise militärische Ausrichtung des Einsatzes eine Rolle. Die beiden Departemente legten im Dezember 1988 eine austarierte Führungsstruktur vor.<sup>30</sup> Zentrale Funktionen nahmen darin Arthur Bill als Sonderbeauftragter des EDA für den UNTAG-Einsatz sowie der neu ernannte Projektleiter, Divisionär Huber, ein. Zudem waren die Leitstelle EMD für friedenserhaltende Aktionen, die Direktion für Internationale Organisationen (DIO) sowie die Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst involviert.<sup>31</sup> Die Aufgabenverteilung, Pflichtenhefte sowie das offizielle und interne Organigramm schufen allerdings keine klaren Unterstellungsverhältnisse und wiesen Überschneidungen auf. Zudem fehlte ein strategisches Führungsorgan. Die Entscheidungsträger des

**«Die Entscheidungsträger des EDA und des EMD hatten bei der Gestaltung der Führungsstruktur nicht nur interne Vorschläge und externe Kritik ignoriert, sondern ebenso Grundsätze der militärischen wie auch zivilen Führung missachtet.»**

EDA und des EMD hatten bei der Gestaltung der Führungsstruktur nicht nur interne Vorschläge und externe Kritik ignoriert, sondern ebenso Grundsätze der militärischen wie auch zivilen Führung missachtet.<sup>32</sup> Schnell zeichneten sich dementsprechend Friktionen ab. Erstens die mangelnde Kommunikation zwischen den Departementen im Allgemeinen und zwischen Bill und Huber im Speziellen. Zweitens die unklare Abgrenzung der jeweiligen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Drittens das Fehlen eines übergeordneten Führungsorgans zur Koordination und strategischen Ausrichtung. Diese Punkte waren einerseits auf die Fehlkonzeption der Führungsstruktur und andererseits auf zwischenmenschliche Differenzen zurückzuführen. Sie hatten zwangsläufig Auswirkungen auf die Führung des Einsatzes in Namibia.<sup>33</sup>

**«Eine vollständige Zusammenlegung der Stäbe von Bill und Huber gelang zwar nicht. Dennoch kehrte nach der Reorganisation relative Ruhe in der operativen Führung ein.»**

Im Frühling und Sommer 1989 entwickelte sich im Zuge der Friktionen eine Auseinandersetzung zwischen dem EDA und dem EMD. Die Entscheidungsträger beider Departemente waren sich einig, dass eine Reorganisation der Führungsstruktur in der Schweiz notwendig war. Über die Frage, wie diese gestaltet werden sollte, gingen die Meinungen allerdings auseinander. Sowohl der Unterstabschef Front, Divisionär Carlo Vincenz, als auch der Generalstabschef, Korpskommandant Eugen Lüthy, forderten die Zusammenlegung der Stäbe von Huber und Bill und die Klärung der Unterstellungsverhältnisse nach dem Prinzip «Ein Auftrag, ein Chef, die Mittel».<sup>34</sup> Auf Seiten des EDA erhoben der Direktor der DIO, Botschafter Jean-Pierre Keusch, dessen Vizedirektor, Minister Walter Gyger, sowie Bill Vorwürfe. Sie beklagten unter anderem unkooperatives Verhalten, eigenmächtiges Handeln sowie den Ausschluss des EDA aus dem Nachrichtenzyklus.<sup>35</sup> Von der Erkennung

des Handlungsbedarfs bis zur Umsetzung der Reorganisation dauerte es schliesslich mehr als sechs Monate. Erst am 28. September 1989 konnte sich ein neu konstituierter Direktionsausschuss zur ersten Sitzung treffen.<sup>36</sup> Zeitgleich trat ein neues Organigramm in Kraft, welches eine klare Führungslinie vom Direktionsausschuss über die Projektleitung und deren Stab hin zum Kommando der SMU vorsah. Die Projektleitung behielt Huber. Bill figurierte als sein Stellvertreter.<sup>37</sup> Eine vollständige Zusammenlegung der Stäbe von Bill und Huber gelang zwar nicht. Dennoch kehrte nach der Reorganisation relative Ruhe in der operativen Führung ein. Dies war massgeblich auf den Direktionsausschuss als übergeordnetes Führungsorgan zurückzuführen. Das Gremium übernahm Koordinationsaufgaben und traf Entscheidungen zur strategischen Ausrichtung der SMU und deren operativen Führung in der Schweiz.

**«Der Einsatz der Schweiz in Namibia stellte die Beteiligten vor vielfältige Herausforderungen. Er ging dennoch als Erfolg in die Annalen der Friedensförderung ein.»**

#### **Wegbereiter für die militärische Friedensförderung**

Der Einsatz der Schweiz in Namibia stellte die Beteiligten vor vielfältige Herausforderungen. Er ging dennoch als Erfolg in die Annalen der Friedensförderung ein. Dies war einerseits auf die erfolgreiche Durchführung der friedenserhaltenden Operation in ihrer Gesamtheit zurückzuführen. Die UNTAG konnte sich nach der Entlassung Namibias in die Unabhängigkeit im März 1990 ohne grössere Zwischenfälle zurückziehen. Andererseits erfüllte die SMU ihren Auftrag vollumfänglich. Die Einheit konnte sich dabei auf motivierte, innovative und leistungsfähige AdSMU stützen. Diese wirkten positiv auf den relativ autonom gestalteten Dienstbetrieb in den einzelnen Kliniken ein. Der Einsatz der Schweiz in Namibia bildete zudem das Fundament für den weiteren Ausbau der militärischen Friedensförderung. Das EDA und das EMD einigten sich im Zuge des Einsatzes etwa auf die strikte Trennung von aussenpolitisch-diplomatischen und militärisch-operativen Aspekten bei der Durchführung zukünftiger friedenserhaltender Operationen.<sup>38</sup> Zudem entwi-



## «Der Einsatz der Schweiz in Namibia bildete zudem das Fundament für den weiteren Ausbau der militärischen Friedensförderung.»

ckelten sich innerhalb des EMD zentrale Kompetenzen und Kapazitäten. Namentlich im Rahmen der Leitstelle EMD für friedenserhaltende Aktionen. Aus ihr ging schliesslich über mehrere Ausbauschritte das heute bestehende Swiss Armed Forces International Command (SWISSINT) hervor. ♦

### Endnoten

- 1 Zala, Sacha; Steiner, Yves; Bär, Dominik (Hg.): Die Schweiz und die NNSC. Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte der Neutral Nations Supervisory Commission in Korea 1951–1995, Bern 2023 (Quaderni di Dodis – fonti 21), S. 17.
- 2 Die Stimmbevölkerung lehnte 1986 mit der überwältigenden Mehrheit von 75,7 Prozent einen Beitritt zur UNO ab. Vgl. Rielle, Yvan: Schwere Niederlage für die politische Elite. UNO-Beitritt wird mit überwältigender Mehrheit abgelehnt, in: Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Rielle, Yvan (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007, Bern 2010, S. 437.
- 3 88.001. Bericht über die Legislaturplanung 1987–199, 18. Januar 1988, in: Bundesblatt 1988, Band 1, Heft 7, S. 395–568.
- 4 Das Konzept vom 22. Februar 1988 hält diese beiden Faktoren explizit fest. Vgl. Konzept über den Ausbau der Schweizer Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen, 22. Februar 1988, in: Bundesratsprotokoll Nr. 486, 14. März 1988, CH-BAR#E1004.1#1000/9#973\* (4.10prov.).
- 5 Ebd.
- 6 Konzept über den Ausbau der Schweizer Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen, 22. Februar 1988, in: Bundesratsprotokoll Nr. 486, 14. März 1988, CH-BAR#E1004.1#1000/9#973\* (4.10prov.).
- 7 Bundesratsbeschluss betreffend erste Massnahmen zum Ausbau der Schweizer Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen, 20. Juni 1988, in: Bundesratsprotokoll Nr. 1117, 20. Juni 1988, CH-BAR#E1004.1#1000/9#976\* (4.10prov.).
- 8 Wallace, Marion; Kinahan, John: A History of Namibia, London 2011, S. 286–296.
- 9 Bundesratsbeschluss betreffend Schweizer Beitrag zur UNTAG, 16. Mai 1979, in: Bundesratsprotokoll Nr. 844, 16. Mai 1979, CH-BAR#E1004.1#1000/9#867\* (4.10prov.).
- 10 Aktennotiz von André Regli, Mitarbeiter der DIO, 16. August 1988, CH-BAR#E2023A#1999/138#3003\* (0.713–761).
- 11 Telex von Botschafter Franz Muheim, Direktor der DIO, an die ständige Mission der Schweiz bei der UNO in New York, 31. August 1988, CH-BAR#E2023A#1999/138#3003\* (0.713–761).
- 12 Bericht über die Erkundungsmission in Namibia von Divisionär André Huber, Oberfeldarzt und Direktor des Bundesamtes für Sanität, 18. Oktober 1988, CH-BAR#E5572-01#2005/183#150\* (912).
- 13 Bundesratsbeschluss betreffend Beitrag der Schweiz an die UNTAG, 2. November 1988, in: Bundesratsprotokoll Nr. 1908, 2. November 1988, CH-BAR#E1004.1#1000/9#980\* (4.10prov.).
- 14 Die Leitstelle EMD für friedenserhaltende Aktionen war zu diesem Zeitpunkt erst in Planung und verfügte nicht über die notwendigen personellen Kapazitäten. Die Schaffung der Leitstelle war eine der Massnahmen, die das Konzept vom 22. Februar 1988 vorsah. Vgl. Konzept über den Ausbau der Schweizer Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen, 22. Februar 1988, in: Bundesratsprotokoll Nr. 486, 14. März 1988, CH-BAR#E1004.1#1000/9#973\* (4.10prov.).
- 15 Exemplarisch hierfür steht die eigenhändige Überführung von Fahrzeugen nach Frankfurt durch Mitarbeiter der Leitstelle EMD friedenserhaltende Aktionen. Vgl. Stewart, Sandra: 33 Jahre im Dienst der militärischen Friedensförderung, in: Swiss Peace Supporter 2021, Heft 2, S. 21.

- 16 Unter anderem musste der erste Kommandant der SMU repatriert werden. Vgl. Schlussbericht von Divisionär André Huber, Projektleiter, 22. Juni 1990, CH-BAR#E5004A#2014/94#2316\* (983.2–002). Und Schlussbericht von Arthur Bill, Sonderbeauftragter des EDA für den UNTAG-Einsatz, September 1990, CH-BAR#E2010A#1999/250#1602\* (B.56.31.27).
- 17 Ebd.
- 18 Desales, Madeleine; Huber André: United Nations Transition Assistance Group. Medical Service in Namibia – March 1989 to April 1990 – Under the Responsibility of the Swiss Government, in: International Review of the Armed Forces Medical Services 1991, Band 64, Heft 10/11/12, S. 316–318.
- 19 Bericht von Oberst Jörg Nagel, Chief Medical Officer der UNTAG, 30. Mai 1989, CH-BAR#E5001G#1998/266#145\* (0352.07).
- 20 Telefax von Oberst Jörg Nagel, Chief Medical Officer der UNTAG, an Divisionär André Huber, Projektleiter, 10. Mai 1989, CH-BAR#E2023A#1999/138#3008\* (0.713–761).
- 21 Schreiben von Oberst Jörg Nagel, Chief Medical Officer der UNTAG, an Bundesrat René Felber, Vorsteher des EDA, 1. Juni 1989, CH-BAR#E2023A#1999/138#3009\* (0.713–761).
- 22 Schlussbericht von François Vulliet und Madeleine Desales, beide waren zeitweise Chief Medical Officer der UNTAG, 31. Juli 1990, CH-BAR#E2210.7-05#2000/278#191\* (221.50).
- 23 Notiz von Minister Walter Gyger, Vizedirektor der DIO, an Staatssekretär Klaus Jacobi, Direktor der politischen Direktion, 5. Juli 1989, CH-BAR#E2023A#1999/138#3010\* (0.713–761).
- 24 Der Kommandant der SMU wies auf den Mehrwert der rekrutierten Frauen hin. Über die Hälfte der weiblichen AdSMU hatten zuvor keinen Dienst im Militärischen Frauendienst oder Rotkreuzdienst geleistet. Vgl. Schlussbericht von Oberst Peter Hiltbrunner, Kommandant der SMU, 17. November 1990, CH-BAR#E5360A#2009/125#833\* (89).
- 25 Moulier, Isabelle: Namibie (1989–1990). GANUPT, Paris 2002 (L'ONU et les opérations de maintien de la paix 1), S. 52–55.
- 26 Bundesratsbeschluss betreffend Gradanhebung respektive Gradzuteilung, 22. März 1989, CH-BAR#E4114A#1992/246#495\* (31/88.31.0052).
- 27 Rundschreiben von Korpskommandant Rolf Binder, Ausbildungschef, 25. Juli 1989, CH-BAR#E5420C#2003/331#7\* (0432.1).
- 28 SR 510.473. Verordnung über die militärischen Verhältnisse und die Übernahme des Militärpflichtersatzes der Angehörigen der schweizerischen Sanitätseinheit UNTAG vom 19. April 1989, in: Amtliche Sammlung des Bundesrechts 1989, Heft 20, S. 875–878.
- 29 Exemplarisch hierfür stehen AdSMU, die sich während des Vorbereitungskurses weigerten, einen Tarnanzug anzuziehen. Das Schweizer Fernsehen hielt die Szene fest. Vgl. Namibia. Freiwillige Sanitätsgruppe, 21. März 1989, Rundschau, Schweizer Radio und Fernsehen SRF. Online: <<https://www.srf.ch/play/tv/rundschau/video/namibia-freiwillige-sanitaetsgruppe?urn=urn:srf:video:6c6ed371-4718-41eb-b10e-5f50471cbo85>>, Stand: 28. August 2024.
- 30 Aussprachepapier des EDA und des EMD, 8. Dezember 1988, in: Bundesratsprotokoll Nr. 2357, 21. Dezember 1988, CH-BAR#E1004.1#1000/9#981\* (4.10prov.).
- 31 Ebd.
- 32 Die Entscheidungsträger im EDA und im EMD hatten zu diesem Zeitpunkt einen Bericht von André Regli, dem zukünftigen Sachbearbeiter der DIO für den UNTAG-Einsatz, und Urs Freiburghaus, dem zukünftigen Chef der Leitstelle EMD für friedenserhaltende Aktionen, zu Lehren aus laufenden friedenserhaltenden Aktionen erhalten. Ebenso leitete Bill ein entsprechendes Schreiben von John de Salis-Soglio, ein ehemaliger Delegierter und Abgesandter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, an Entscheidungsträger im EDA und im EMD weiter. Vgl. Bericht von Urs Freiburghaus, Chef der Dienststelle Völkerrecht und Information des Stabs der Gruppe für Generalstabsdienste, und André Regli, Mitarbeiter der DIO, 9. Dezember 1988, CH-BAR#E5001G#1998/266#133\* (033.13). Und Telefax des Büros des Sonderbeauftragten des EDA für den UNTAG-Einsatz, 16. Dezember 1988, CH-BAR#E2023A#1999/138#3006\* (0.713–761).
- 33 Der Kommandant der SMU legte diesen Sachverhalt in seinem Schlussbericht ausführlich dar. Vgl. Schlussbericht von Oberst Peter Hiltbrunner, Kommandant der SMU, 17. November 1990, CH-BAR#E5360A#2009/125#833\* (89).
- 34 Hier zitiert wird Korpskommandant Lütthy. Vgl. Notiz von Korpskommandant Eugen Lütthy, Generalstabschef, an Bundesrat Kaspar Villiger, Vorsteher des EMD, 26. Juni 1989, CH-BAR#E5001G#1998/266#145\* (0352.07). Ebenfalls von Belang ist die «Bilanz Projekt «Namibia» von Divisionär Carlo Vincenz. Vgl. Notiz von Divisionär Carlo Vincenz, Unter-



stabschef Front, an Bundesrat Kaspar Villiger, Vorsteher des EMD, 8. Mai 1989, CH-BAR#E5001G#1998/266#145\* (0352.07).

**35** Hervorzuheben sind unter anderem der Bericht von Arthur Bill, Sonderbeauftragter des EDA für den UNTAG-Einsatz, 10. Juli 1989, CH-BAR#E2010A#1999/250#5398\* (B.56.31.o). Und die Notiz von Minister Walter Gyger, Vizedirektor der DIO, an Staatssekretär Klaus Jacobi, Direktor der politischen Direktion, 5. Juli 1989, CH-BAR#E2023A#1999/138#3010\* (0.713-761).

**36** Beschlussprotokoll der 1. Sitzung des Direktionsausschusses, 28. September 1989, CH-BAR#E5360A#2009/125#840\* (89).

**37** Schreiben von Botschafter Jean-Pierre Keusch, Direktor der DIO, und Divisionär Carlo Vincenz, Unterstabschef Front, an René Felber, Vorsteher des EDA, und Kaspar Villiger, Vorsteher des EMD, 28. September 1989, CH-BAR#E5001G#1998/266#145\* (0352.07).

**38** Notiz an den Vorsteher des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, 21. April 1992, CH-BAR#E5004A#2014/94#2316\* (983.2-002).

Expertise

# Future-Oriented Military Leadership Concepts in the Swiss Armed Forces

**SARAH VON FELTEN,**

Dozentur Führung und Kommunikation A, Militärakademie an der ETH Zürich

**Abstract**

Die «Vision 2030» führt unter Punkt 4 die Thematik «Leadership» an und sagt: «Leadership unterscheidet uns: Wir befähigen die Leader von morgen». Doch was braucht ein *Leader* von morgen und welche Führungskonzepte braucht es auch in Zukunft, um die Verteidigungsfähigkeit der Schweizer Armee sicherzustellen? Es bedarf der Transformation des Führungsverständnisses und einer Anpassung eben dieses an die neuen Begebenheiten der Zukunft, hierzu gehört auch das Verständnis

und das Adaptieren von zukunftsorientierten Führungskonzepten.

Der vorliegende Artikel ist eine Zusammenfassung der Case Study «Switzerland», zu finden im Buch *Military Leadership Concepts: An International Perspective (2024)*. Anzuführende Co-Autoren sind Sarah von Felten, Patrick Hofstetter, Regula Züger, Michael Holenweger und Nathanael Schabrun.

**Schlüsselbegriffe** Führung; Führungskonzepte; Change-Management; Mental Health; Resilienz

**Keywords** Leadership; leadership concepts; Change-Management; Mental Health; Resilience



**SARAH VON FELTEN,** MA, erlangte ihren Bachelor- wie auch ihren Masterabschluss an der Universität Basel in den Disziplinen Geschichte und Englisch. Nebst dem Studium an der Universität Basel absolvierte sie Erasmus+-Semester an der Humboldt Universität zu Berlin und an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Zurzeit arbeitet Sarah von Felten innerhalb der Dozentur Führung und Kommunikation an der Militärakademie an der ETH Zürich und verfasst parallel dazu ihre Dissertation an der Universität Bern.

E-Mail: [Sarah.vonFelten@vtg.admin.ch](mailto:Sarah.vonFelten@vtg.admin.ch)

### Introduction: Military Leadership Concepts in the Swiss Armed Forces

The Swiss Armed Forces are as of yet lacking an official leadership doctrine in its original sense. However, there are multiple documents, publications and doctrines that all constitute what can be understood as the mantra of military leadership concepts within the Swiss Armed Forces. A central document is the “Dienstreglement der Armee (DRA)”, which states the code of conduct regarding leadership in the Swiss Armed Forces and identifies nine foundational elements: *Leadership, Mission Command, Participation & Initiative, Responsibility, Discipline, Information, Communication, Leading by Example* and *Group Cohesion & Achievement*. Further, a brief look at history shows that the Swiss Armed Forces have put forth four main military doctrines, namely; 1966, 1980, 1995 and XXI. According to Jaun (2017) the doctrine of 1966 was seen as the “Holy Scripture” for the Swiss Armed Forces in regards to national military defence. Doctrine 66 (Bundesblatt, 1966) emerged out of a dispute that had lasted for almost 20 years regarding the best equipment and method of conducting combat for the Swiss Armed Forces after the end of the Second World War and was built on a strategy that would ensure Switzerland’s defense capability while continuing to uphold its neutrality. The doctrine of 1980 was characterized by three main factors that shaped training, command and leadership. The first factor to be considered was the fast-advancing technology, the second factor was the increase in the complexity of weapon systems and equipment, and the third factor was the emergence of indirect warfare. The following doctrine was published in 1995 (Bundesrat, 1992) and consisted of major changes as the new doctrine was to replace the previous doctrine of 1980 that had built upon the doctrine of 1966. The biggest change was that an armed conflict threatening Switzerland was considered to be unlikely and thus other potential crises like natural disasters or security threats below the threshold of war were now considered threats to be trained and ready for. Following the doctrine of 1995 was the doctrine XXI (Bundesrat, 2001) and it is noticeable that several developments that influenced the document from 1995 still persisted. Overall, doctrine XXI was a programme of cuts in personnel, equipment, logistics and training. The defence capability was explicitly reduced to maintaining competence and the focus was no longer on the “most dangerous” but on the “most probable”

missions i.e., subsidiary missions within the country. However, within the last few years, the Swiss Armed Forces has published three reports in response to the changed security situation, future threats adhering to the constitution’s general principle of upholding the ability of the armed forces to defend Switzerland. These three reports, “Luftverteidigung der Zukunft” (2017), “Zukunft der Bodentruppen” (2019) and “Gesamtkonzeption Cyber” (2022) were later further summarized under “Konzeption der Zukunft der Armee” (2022) with the concluding statement that the initial findings show that the Swiss Armed Forces are on track regarding planning, particularly with regard to the coordination of the various parts of the armed forces, the interconnectivity of information in a digitalized network, the protected mobility of ground troops in urban areas, the importance of air defence for the operational command of the entire armed forces and the great importance of a robust cyber defence. In sum, the focus within these reports was to show what the armed forces have planned so far, what is to be implemented and by when these changes need to happen. So, while these reports have certain aspects of the present-day circumstances of the respective branches and the Swiss Armed Forces in its totality, the focus is on the development of the armed forces in the future to ensure an efficient and effective defence policy and to reach the goals mentioned in “Vision 2030” by LTG Thomas Süssli.

***“Times of change bring forth the opportunity for leaders and organisations to learn, reflect, adapt and reevaluate their own code of conduct. Within a military context this means that the classic leadership doctrines and leadership concepts are being critically reflected on.”***

### Future-Oriented Military Leadership Concepts in the Swiss Armed Forces

Times of change bring forth the opportunity for leaders and organisations to learn, reflect, adapt and reevaluate their own code of conduct. Within a military context this means that the classic leadership doctrines and leadership concepts are being critically reflected upon. Future-oriented leadership concepts play an

important role in this and thus the most prominent future-oriented leadership concepts, namely change management, mental health/resilience and work-life balance, will be introduced in the light of the Swiss Armed Forces.

### Change Management

Constant development is needed in order to meet the demands of modern conflicts as the Swiss Armed Forces cannot rely on past successes. By investing in state-of-the-art equipment and technologies and improving training and cooperation with other countries, the Swiss Armed Forces are working to strengthen their defence capabilities and prepare for future threats. It should be noted that the transformation of the Swiss Armed Forces is an ongoing process that requires regular assessments and adjustments. The armed forces must continuously analyse the strategic environment, technological developments and security policy trends in order to make the right decisions and deploy resources effectively. This requires a clear vision, strategic planning and successful implementation to make the armed forces efficient and effective. Overall, the further development of the armed forces is crucial to ensure that Switzerland is able to protect its national interests, strengthen its alliances and respond to new threats and challenges. The change processes in the Swiss Armed Forces encompass several dimensions, which are influenced by various factors. Some of the key dimensions that must be considered include the technological dimension with a focus on the modernization of equipment, the strategic dimension with a focus on the redefinition of security strategies, the organizational dimension with a focus on the reform of the organizational structure, the personnel dimension with a focus on qualification and training, the socio-cultural dimension with a focus on inclusion and diversity, the financial dimension with a focus on resource allocation, the international dimension with a focus on multinational cooperation and the public dimension with a focus on communication and ac-

***“Concluding, to meet the future challenges in the areas of equipment and alimentation in the coming years and to consistently refocus training on defence, military leaders should not lose sight of some of the risks involved in change processes.”***

ceptance. These dimensions are closely interlinked and influence each other. A comprehensive analysis and consideration of these dimensions is crucial in order to plan and implement successful change processes. Concluding, to meet the future challenges in the areas of equipment and alimentation in the coming years and to consistently refocus training on defence, military leaders should not lose sight of some of the risks involved in change processes. Firstly, change processes have no end date. Change is not a project that can be implemented for a few weeks or months and then considered completed. Rather, it is a dynamic process that is constantly evolving. Secondly, change cannot be forced. Even if the time pressure – such as the current security policy environment – is sometimes great, change processes cannot

be forced and implemented from one day to the next. It requires well thought-out planning, a lot of communication and good implementation. Thirdly, the old structures are no longer suitable for future challenges. To enable change, it is sometimes necessary to first

amend old structures and processes that stand in the way of innovation. Military leaders should therefore not shy away from flattening steep hierarchies to enable faster action.

### Work-Life-Balance

Military life in Switzerland is characterised by two aspects, both of which are familiar in other armed forces but unique in their combination worldwide: conscription and the militia system (Szvircsev, 2011). While compulsory military service means it is mandatory, the militia principle is characterised by regularly recurring service. After a relatively short basic military service of currently 18 weeks, the trained soldiers return to their civilian lives. In subsequent years, they are called up annually for a so-called refresher course of three weeks until they have reached their mandatory service quota. This also applies to non-commissioned officers (NCOs) and officers, whose annual service is generally four weeks, rising to five weeks or more as

***“Concluding, improving the work-life balance of professional military personnel, especially at the level of captain, is therefore not only in the interest of the individuals concerned, but also of systemic relevance for the Swiss Armed Forces.”***

they progress through the ranks. These periods of service, which are short by international standards, are a response to society's need to minimise the absence of soldiers in their respective roles as employees in the civilian economy. This goes hand in hand with the increasing pressure to rationalise the economy, the growing expectations of families, the demands for further education and, since Bologna (2010), a more strictly regulated course of study. All of these circumstances have led to continued pressure on the number of days of service and a look at the relevant parliamentary debates shows how central the discussion on service days has been in the context of military reforms. Studies by Hofstetter have shown that within the Swiss Armed Forces, especially the rank of captain has a significantly unfavourable work-life-balance. This stems from the fact that captain is the command function in which the commander does not yet have staff at their disposal – apart from their deputy and two senior NCOs. Further, it is a key position for military career advancement since in this position the decision is made as to whether the candidate will be admitted to the General Staff training programme or not. Noteworthy here is that many militia cadres are also at a decisive point in their civilian careers. In Switzerland, career officers are recruited from the militia cadres of the OF-1 and OF-2 ranks, whose high workload has a correspondingly negative impact on their professional image, which further exacerbates the already problematic recruitment process. In addition, this early peak in workload leads to a comparatively high number of resignations in the first few years after basic training to become a career officer. As a result, there are regular vacancies at a critical management level. Concluding, improving the work-life balance of professional military personnel, especially at the level of captain, is therefore not only in the interest of the individuals concerned, but also of systemic relevance for the Swiss Armed Forces.

### **Mental Health / Resilience**

Each of us faces challenges due to the multiple crises that are currently going on. This especially holds true for members of the armed forces. Unforeseen challenges arise and we cannot prepare for all eventualities individually, but preparation helps us not to be caught off guard and to be able to act faster in stressful situations. Thus, members of the Swiss Armed Forces need to be resilient in order to remain effective, motivated, and in good mental and physical health. Providing resilience training as a supplement to physical fitness programs can strengthen members of the Swiss Armed Forces in their mental and physical well-being and performance.

***“Thus, members of the Swiss Armed Forces need to be resilient in order to remain effective, motivated, and in good mental and physical health.”***

Ensuring health-oriented interventions for all Swiss military members within the militia system is challenging. However, within the Swiss Armed Forces, there are specific services, support structures and control mechanisms to ensure good or at least stable mental health. Further, the Swiss Armed Forces strive to develop and train resilience-related competencies. Furthermore, since stress negatively affects leadership behaviours, which in turn may have a negative impact on the mental health of followers (e.g. Harms et al., 2017), young prospective leaders should be supported to improve their stress management and resilience skills. Officer training, with its numerous physical and mental challenges, aims to develop and strengthen leadership. It further provides the opportunity to train and strengthen resilience. Thus, the initial resilience training was designed to equip young aspiring leaders with tools to prepare for, cope with, and recover from challenges. It is also intended to serve as a prevention of stress-related mental and physical illnesses, ensure armed forces performance readiness and reduce the dropout rate in the military. Concluding, initial steps to promote resilience and mental health among members of the Swiss Armed Forces have been taken, especially with



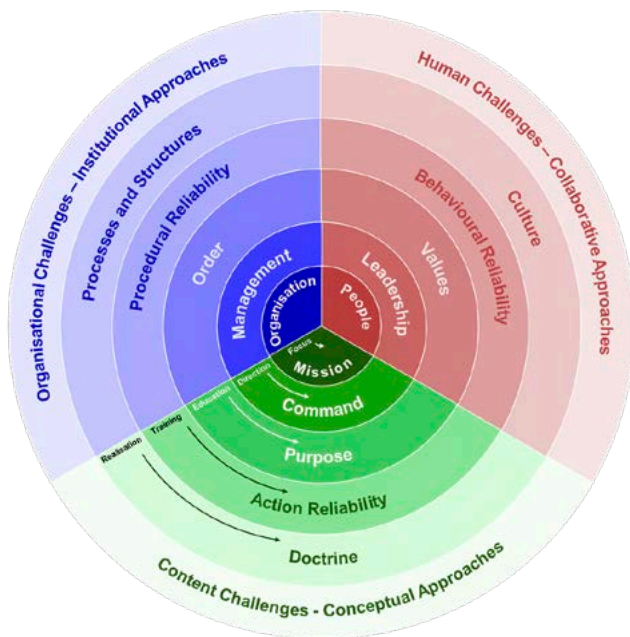
regard to young people on their way to becoming leaders. Some difficulties still exist in implementing resilience training among all members of such a large organization and with an appropriate approach for each target group. Furthermore, the willingness and motivation of each individual plays a considerable role for training success. Nevertheless, a future goal is to increasingly integrate resilience skills and methods into leadership development and to create a digital training offered to all members (militia / active reserve, military and civilian personnel) of the armed forces. E-Learning and mobile applications are resource-efficient, can be accessed as needed, and are combined with appealing, modern didactic tools. In addition, digital tools and apps can promote initial steps towards mental health interventions and break down potential barriers due to inhibitions with regard to talking about personal issues.

### **Outlook: Military Leadership Concepts in the Swiss Armed Forces**

The Swiss Armed Forces introduced “Vision 2030” in response to the ever-changing environment of military threats and conflicts. “Vision 2030” puts forth seven principles that should be reached by 2030 and that are necessary steps for transforming the Swiss Armed Forces to be equipped to face this new environment.

The first principle is security with regards to the Swiss Armed Forces being the institution that provides security and freedom. The second principle is a clear, double assignment of the Swiss Armed Forces as an instrument of Swiss security policy. The third principle focuses on people in regard to making use of every skill for the benefit of the organisation. The fourth principle is leadership and puts forth, that military personnel receive extensive leadership training, which will benefit not only the public but also the private sector. The fifth principle is to be ahead of threats, meaning that the Swiss Armed Forces are prepared to face future threats and dangers. The sixth principle is to incorporate innovation and digitalisation into the military culture and further knowledge and skills in the digital domain. The seventh and last principle is the understanding that the Swiss Armed Forces and their administration are one entity and work together to be most efficient. How these seven principles are planned to be achieved has been

summarized within four strategic general principles. The first one is based on deployment and puts forth that the focus will be put on the activities, cooperation partners, training and processes of the military administration of the Swiss Armed Forces in order to be able to fight, protect and help in all circumstances. The second one is based on empowering the militia and puts forth the need to equip the militia with suitable equipment and training. Further, focus is put on mission tactics, personal responsibility and the development of leaders, not only in terms of coaching but also with respect to acquiring practical leadership experience. The third is the usage of the potential of Switzerland as a country. Focus is put on creating synergies, utilizing values, diversity, culture and the terrain of Switzerland. Further, the visibility of the Swiss Armed Forces is ensured through cooperation with society, business, science, and the educational landscape. The fourth and last one is the desire to promote and integrate innovation and digitalization within the military administration and the militia, which then should provide a space for an interdisciplinary culture of innovation, learning and error. Accompanying the publication of “Vision 2030”, LTG Thomas Süssli presented 22 strategic initiatives with which he intends to drive forward the implementation of the desired “Vision 2030” and thus the continuous further development of the armed forces. Strategic initiative no. 18 is dedicated to leadership. Its practical implementation has so far led to the creation of a new “Leadership and Communication Training Command” as part of the Armed Forces College on 1<sup>st</sup> July 2023 to combine efforts in these areas. In terms of content, the Chief of the Armed Forces has also determined that “Führung” in the Swiss Armed Forces is to be understood as a three-part concept with the following aspects: Command, Leadership and Management. Concluding with the newly established Standard-Modell by Hofstetter (2023), which combines the Anglo-Saxon triad of command, leadership, and management with the three Swiss discourses.



**Figure 1:** The Standard-Modell of Command, Leadership, and Management. (Source: Hofstetter)

The basic statements on leadership are as follows: Command is the mission-centred aspect of leadership; Leadership is the people-oriented aspect of leadership; Management is the organisation-based aspect of leadership. This means that only by simultaneously considering the mission (command), the people (leadership) and the organisation (management) can leaders fulfil their responsibilities holistically.

Summing up, successful leadership is therefore mission-centred, people-oriented, organisation-based and future-oriented. ♦

## Literatur

- Harms, P. D., Credé, M., Tynan, M., Leon, M., & Jeung, W. (2017). Leadership and stress: A meta-analytic review. *Leadership Quarterly*, 28(1), 178–194. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2016.10.006>
- Jaun, Rudolf (2017). Alfred Stutz und die Raumverteidigung: ein letztes Gefecht um die Gewichtung von area defense und mobile defense unter dem Regime der Konzeption 66 der militärischen Landesverteidigung. In: Olsansky, Michael. *Militärisches Denken in der Schweiz im 20. Jahrhundert*. Baden: Hier und Jetzt, 150–160.
- Szvircsev Tresch, Tibor (2011). The Transformation of Switzerland's Militia Armed Forces and the Role of the Citizen in Uniform. *Armed Forces & Society*, Vol. 37, No.2, 239–260.
- von Felten, Sarah; Hofstetter, Patrick; Holenweger, Michael (2024). *Military Leadership Concepts: An International Perspective*. Militärakademie an der ETH Zürich.

*Expertise*

# Le sous-officier supérieur dans les engagements de défense

Entre défis logistiques et enjeux tactiques



**YÉMILI-DAVID M'BRAS,**  
cdmt SF sof sup 49

## Abstract

Der vorliegende Artikel widmet sich der Rolle der höheren Unteroffiziere in Verteidigungseinsätzen. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die doppelte Verantwortung gelegt, die sie für die Bereiche Logistik und die Umsetzung der taktischen Entschlüsse tragen. Die Rückkehr konventioneller Konflikte, exemplarisch veranschaulicht durch die russische Invasion der Ukraine im Jahr 2022, verdeutlicht die entscheidende Bedeutung logistischer Aspekte auf dem Schlachtfeld. Diesbezüglich kommt den höheren Unteroffizieren eine entscheidende Rolle zu. Als Berater des Einheitskommandanten müssen sie sowohl über logistisches Know-how als auch über ein solides taktisches Verständnis verfügen. Der Artikel analysiert, wie die Grundausbildung der höheren Unteroffiziere durch den Einsatz von logistischen Grundverhaltensweisen, Entscheidungsfassungsübungen und mittels Wargaming ihre Fähigkeit stärkt, sich in einem hybriden taktischen Umfeld zu bewegen. Der Autor legt dar, dass die Förderung der genannten Kompetenzen für den Erfolg von Verteidigungseinsätzen von entscheidender Bedeutung ist. Darauf aufbauend präsentiert er methodische Ansätze, die darauf abzielen, die Vorbereitung der höheren Unteroffiziere auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen zu optimieren.

## Résumé

Cet article traite du rôle des sous-officiers supérieurs dans les engagements de défense. Il met l'accent sur la double responsabilité qu'ils assument tant dans les domaines de la logistique que dans la mise en œuvre de la décision tactique. Le retour des conflits conventionnels, illustré par l'invasion de l'Ukraine en 2022, met en évidence l'importance décisive des aspects logistiques sur le champ de bataille. Dans ce contexte, les sous-officiers supérieurs ont un rôle crucial à jouer. En tant que conseillers du commandant d'unité, ils doivent disposer à la fois d'un savoir-faire logistique et d'une solide compréhension tactique. L'article analyse comment la formation de base des sous-officiers supérieurs renforce leur capacité à évoluer dans un environnement tactique hybride grâce à l'utilisation de comportements logistiques de base, d'exercices de prise de décision et de wargames. L'auteur souligne l'importance de ces capacités pour le succès des engagements de défense et développe des approches méthodologiques pour optimiser la préparation des sous-officiers supérieurs aux défis actuels et futurs.

**Mots-clés** Sous-officiers supérieurs; compréhension tactique; logistique d'engagement; compréhension de la menace; wargame

**Keywords** Senior non-commissioned officers (NCOs); tactical awareness; combat logistics; threat understanding; wargame



**LIEUTENANT-COLONEL YÉMILI-DAVID M'BRAS,** Bachelor of Arts ETH en affaires publiques et officier de carrière au sein de la Formation d'application de la logistique. Depuis mai 2023, il est le remplaçant du commandant des stages de formation pour sous-officiers supérieurs en charge de la planification, du pilotage et de l'appui à l'instruction. De 2018 à 2023, il a occupé le poste d'officier de carrière d'unité à l'école de recrues du ravitaillement où il a été responsable de plusieurs compagnies. A la milice, depuis 2022, il exerce la fonction de chef ravitaillement au sein de l'état-major de la division territoriale 1.

E-Mail : [yemili.mbras@vtg.admin.ch](mailto:yemili.mbras@vtg.admin.ch)

## Introduction

L'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022 a brutalement bouleversé l'équilibre géopolitique et sécuritaire en Europe, redéfinissant les priorités en matière de défense sur le continent. Dès lors, l'Armée suisse, en tant qu'instrument de la politique de sécurité, a dû recentrer ses efforts sur le renforcement de ses capacités de défense.

Le retour d'un affrontement conventionnel sur le sol ukrainien met en lumière l'importance cruciale de la logistique sur le champ de bataille, domaine dans lequel les sous-officiers supérieurs jouent un rôle déterminant. Au niveau tactique le plus bas qui est celui de l'unité, les sous-officiers supérieurs sont garants de la mise en œuvre des cinq processus logistiques. En tant que conseillers proches des commandants d'unité, ils doivent non seulement maîtriser les aspects techniques logistiques, mais aussi comprendre les réflexions tactiques qui sous-tendent les décisions de ces derniers. Comme le souligne Bacquet (2021), la logistique opérationnelle fait partie intégrante de la stratégie militaire et conditionne l'engagement, s'imposant ainsi comme un facteur de supériorité opérationnelle.

**« Au niveau tactique le plus bas qui est celui de l'unité, les sous-officiers supérieurs sont garants de la mise en œuvre des cinq processus logistiques. »**

Au vu de ce qui précède, doit-on considérer que la compréhension des aspects tactiques par les sous-officiers supérieurs est désormais un facteur déterminant pour le succès des engagements de défense, notamment dans un contexte marqué par le retour des conflits conventionnels? En d'autres termes, comment cette compréhension tactique influence-t-elle la réussite des engagements par rapport aux aspects techniques de la logistique? Par ailleurs, en quoi l'instruction de base, à travers des outils tels que l'emploi des comportements de base logistiques, les exercices de prise de décision et les wargames, permet-elle de mieux appréhender les défis d'un environnement tactique hybride et changeant? Enfin, dans quelle mesure ces approches méthodologiques contribuent-elles au développement de compétences

décisionnelles robustes et fiables, indispensables à l'accomplissement de la mission ?

Cet article, issu d'un travail prospectif de fin de stage de perfectionnement 1 (SP 1)<sup>1</sup>, décrit les attentes et les approches possibles à adopter dans l'instruction de base des sous-officiers supérieurs afin de renforcer leurs aptitudes à remplir leurs missions dans les engagements de défense.

### **Le sous-officier supérieur : une responsabilité duale**

Les sous-officiers supérieurs occupent une position fondamentale au sein du « triangle de conduite<sup>2</sup> ». Ils formulent des recommandations logistiques pour le commandant de compagnie basées sur l'évaluation de la situation afin de garantir le succès de l'action tactique planifiée. Pour illustrer ce propos, la documentation auxiliaire 60.200 f (2020) mentionne que « le sergent-major d'unité (sgtm U) est un spécialiste de la marche du service et des 5 processus logistiques (ravitaillement, maintenance, sanitaire, infrastructure, circulation et transport)<sup>3</sup> » (p. 1).

Bansept (2022), quant à lui, souligne que le retour de la haute intensité en Ukraine révèle l'importance de la logistique en tant que facteur clé pour maintenir la liberté d'action et la résilience des forces. Si l'instruction de base des sous-officiers supérieurs permet de maîtriser les dimensions techniques de leurs fonctions, celle de conseiller exige une solide compréhension de l'environnement tactique. Pour être efficace, un conseiller doit posséder plusieurs qualités essentielles. Il doit faire preuve d'analyse critique pour extraire les informations pertinentes parmi les nombreuses données fournies par la situation. Il est également essentiel de communiquer de manière claire et convaincante, afin de présenter au commandant les enjeux ainsi que les opportunités des différentes variantes possibles. L'intégrité est tout aussi essentielle, car un conseiller doit toujours fournir des avis honnêtes, même lorsqu'ils ne correspondent pas aux attentes du commandant. Enfin, un esprit de collaboration est indispensable pour permettre des échanges constructifs avec les autres cadres de la formation afin de coordonner les efforts. Toutes ces compétences permettent d'attester de la faisabilité logistique pour soutenir le commandant dans sa

**« Dans ce contexte, les sous-officiers supérieurs n'ont pas uniquement un rôle de gestionnaire de ressources, mais occupent une fonction pivot qui crée les conditions favorables à la réussite de l'engagement. »**

prise de décision. C'est dans cette perspective que le commandant de la formation en engagement doit être capable de se forger « une idée nette et personnelle des véritables possibilités de ses organismes de ravitaillement » (Jordan, 2022). Dans ce contexte, les sous-officiers supérieurs n'ont pas uniquement un rôle de gestionnaire de ressources, mais occupent une fonction pivot qui crée les conditions favorables à la réussite de l'engagement.

### **Capacités et compétences dans les engagements de défense**

Comme le montre le Rapport sur l'avenir des forces terrestres (2019), « pour que l'armée puisse accomplir ses missions, elle doit pouvoir appuyer les forces engagées sans interruption et en toute situation au moyen de prestations logistiques et sanitaires ».

Au vu de ce qui précède, les attentes envers les sous-officiers supérieurs évoluant dans un environnement de menace hybride sont multiples et exigeantes. Ils doivent non seulement assurer la continuité des prestations logistiques dans des conditions souvent précaires, mais aussi être capables de prendre des décisions rapides adaptées aux situations tactiques changeantes, tout en restant dans le cadre fixé par l'intention du commandant.

Le sergent-major d'unité, le fourrier d'unité ainsi que le sous-officier logistique<sup>4</sup> mettent en œuvre des actions logistiques dans un environnement dégradé et rustique, ce qui engendre des défis pour garantir la conservation de l'autonomie opérationnelle et la capacité à durer. En conséquence, une compréhension claire des modes de fonctionnement de leurs partenaires de la logistique de base, tout comme celui du réseau local de prestataires logistiques issus de la logistique civile, est cruciale pour accélérer et simplifier le processus de ravitaillement.



Les arrières<sup>5</sup> depuis lesquels les sous-officiers supérieurs agissent doivent faire l'objet d'une attention particulière en termes de conduite, d'autoprotection et de camouflage. Tel que le mentionne le document auxiliaire Comportement de base logistique (2023), « il ne faut pas considérer les arrières comme étant un espace dépourvu de menace » (p. 24). Comme en témoigne ce retour d'expérience sur les effets des drones dans le conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan (Jordan, 2022), « les effets dévastateurs de l'emploi des drones sur les zones arrière arméniennes dans le récent conflit dans le Haut-Karabagh (...) exigent, pour assurer un flux logistique solide, d'être surveillées, sécurisées, gérées, organisées et commandées ». Le sous-officier supérieur est ainsi contraint de prendre en compte tous les aspects liés à la sûreté s'il souhaite maintenir le flux des prestations logistiques. Prenons le cas du convoi : la composante de l'autoprotection ne peut être négligée dans la planification de cette action logistique si l'on veut réussir à délivrer les biens logistiques attendus par les formations au front.

Les sous-officiers supérieurs doivent pouvoir lire et comprendre le terrain dans lequel ils évoluent (Boullanger, 2020). Que ce soit pour l'autonomie logistique de leur formation ou au profit d'une autre troupe, la connaissance du terrain permet de planifier les déplacements et d'évaluer les itinéraires d'approche en tenant compte des menaces et des contraintes techniques liées à la nature et à la quantité des biens logistiques à acheminer. En d'autres termes, la maîtrise du terrain déterminera l'emplacement optimal du dispositif, permettant ainsi d'en tirer parti en se protégeant des actions adverses, tout en garantissant les prestations logistiques requises.

### Approches méthodologiques et outils didactiques pour l'instruction de base

Le développement des capacités de défense chez les sous-officiers supérieurs doit reposer sur une compréhension approfondie de la menace. Durant l'instruction de base, celle-ci doit être soutenue par un cadre tactique général, aussi complet qu'évolutif, qui intègre une représentation réaliste de l'adversaire, adaptée aux différents niveaux de menace (Exercices aux échelons Grande Unité et corps de troupe, 2017). Un tel cadre permet aux chefs militaires en forma-

tion d'appréhender et de comprendre l'adversaire pour anticiper ses intentions et ses modes d'action. La représentation de la menace doit être tangible, intelligible et adaptée à l'échelon de l'unité pour permettre aux futurs sous-officiers supérieurs d'engager la réflexion tactique appropriée.

### « Le développement des capacités de défense chez les sous-officiers supérieurs doit reposer sur une compréhension approfondie de la menace. »

Dans le cadre du raisonnement, s'appuyer sur des comportements de base logistiques<sup>6</sup> permet d'arriver rapidement à une solution utilisable tout en renforçant la confiance en soi du chef militaire en formation. L'emploi systématique des comportements de base logistiques assure non seulement la fiabilité et la standardisation des actions sur le terrain, mais

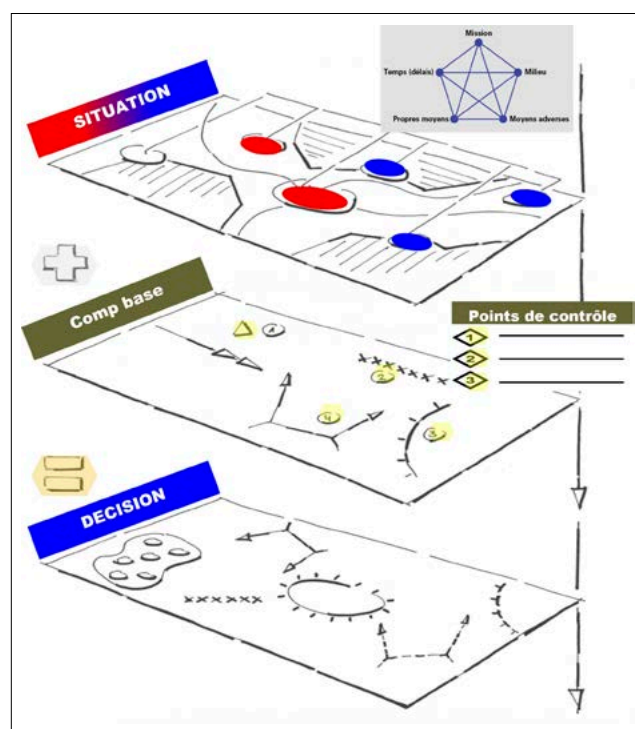


Figure 1 : Le couplage entre l'appréciation de la situation et le comportement de base logistique conduit à la décision (Source : Meccano, Standards E rav 45, aide-mémoire pour l'instruction au sein de l'école de recrues, 2020.)

**Illustration 1 :** Synchronisation entre sous-officiers supérieurs pour le ravitaillement des sections en engagement.  
(Source : Exercice « FINALE », Höh Uof LG 49/2-23, 2023.  
Copyright : Höh Uof LG 49)



offre également une base méthodologique solide et cohérente. En effet, il permet de créer une référence commune pour l'évaluation et les échanges entre instructeurs et participants des différents stages de formation, mais aussi entre futurs sous-officiers supérieurs. Pour maximiser leur efficacité, ces comportements logistiques de base doivent être couplés à une solide appréciation de la situation, en tenant compte des facteurs tactiques essentiels, tels que l'adversaire et ses capacités, les moyens propres, l'environnement, la mission et les contraintes temporelles.

Les exercices de prise de décision sur carte topographique ou dans le terrain constituent une option supplémentaire dans l'instruction des sous-officiers supérieurs. Ces exercices, basés sur des scénarios réalistes où l'on s'entraîne à prendre des décisions sous pression du temps, visent à développer leur capacité à décider. En simulant des situations où la rapidité et la précision sont essentielles, ils développent donc des réflexes qui leur permettent de mieux appréhender les exigences de l'environnement tactique dans lequel ils seraient amenés à agir<sup>7</sup>.

En complément, l'outil éprouvé du wargame offre un cadre sécurisé et modulable pour simuler les défis tactiques et techniques auxquels ces chefs militaires

seront confrontés. Selon Scales (1997), le wargame constitue l'une des rares méthodes d'entraînement et de préparation à une opération militaire garantissant un cadre sécurisé et contrôlé. En reproduisant des situations tactiques complexes, les wargames permettent aux cadres militaires de se familiariser avec les décisions qu'ils devront prendre en temps réel lors des engagements. Cette approche renforce leur capacité à analyser rapidement des situations dynamiques, à anticiper les actions de l'adversaire et à développer leurs compétences en tant que conseillers. Prenons l'exemple d'une compagnie logistique chargée d'exploiter deux installations logistiques temporaires au profit de deux autres unités. Lors du wargame correspondant, les cadres présents incluraient le commandant d'unité responsable de la conduite de l'action, ainsi que les sous-officiers supérieurs (sergent-major d'unité, fourrier et/ou sous-officier logistique) en charge du ravitaillement. Les chefs de section recevraient la mission de l'escorte et de la sûreté du dispositif, tandis que les chefs de groupe traiteraient des aspects techniques spécifiques liés aux différents biens logistiques. Les dialogues qui suivent les actions présumées de l'adversaire, les recommandations transmises au commandant, ainsi que les échanges critiques et objectifs entre les différentes entités sont incontournables pour assurer

une synchronisation efficace et garantir la réussite de la mission. Par ailleurs, ces exercices adoptent une approche méthodologique active, plaçant les apprenants au centre du processus d'apprentissage. Par leurs décisions, ils animent le wargame et assument les conséquences de leurs actions. Perla (1990) souligne que le wargame offre une occasion unique de simuler des scénarios de combat proches des réalités du terrain, tout en favorisant un apprentissage par l'expérience.

### Conclusion

En somme, face à la dégradation sécuritaire et au retour du combat conventionnel en Europe, il est essentiel de renforcer les capacités de défense des sous-officiers supérieurs. Piliers du « triangle de conduite », ils doivent maîtriser aussi bien les domaines techniques logistiques que l'environnement tactique dans lequel ils seront amenés à évoluer, afin d'assurer à leur niveau le succès des engagements de défense. L'instruction de base des sous-officiers supérieurs enrichie par une représentation évolutive et tangible de la menace, ainsi que l'application systématique des comportements de base logistiques, complétée par des outils tels que les exercices de prise de décision et les wargames, permettent de renforcer la compréhension des dynamiques du secteur d'engagement et de développer des compétences décisionnelles solides et fiables pour les engagements de défense. Le stage de formation et le stage de formation technique pour les sous-officiers supérieurs, qui allient théorie et pratique, les préparent efficacement à affronter les défis complexes des engagements de défense, tout en assurant la réussite et la résilience des formations engagées.

**« En somme, face à la dégradation sécuritaire et au retour du combat conventionnel en Europe, il est essentiel de renforcer les capacités de défense des sous-officiers supérieurs. »**

Les réflexions exposées dans cet article reflètent l'opinion personnelle de l'auteur et ne correspondent pas nécessairement à la position officielle du stage de

formation pour sous-officiers supérieurs ou de la Formation d'application de la logistique. L'objectif est d'initier une discussion sur les méthodes à adopter pour mieux préparer nos sous-officiers supérieurs à faire face aux réalités des conflits actuels et à venir. ♦

### Notes

- 1 Y-D. M'Bras. *Le rôle du sous-officier supérieur dans les engagements de défense, réflexions et propositions pour l'instruction de base*, 2023. Ce travail de fin de stage de perfectionnement I met en lumière les défis et opportunités à saisir pour compléter l'instruction de base des sous-officiers supérieurs, afin de les rendre aptes à accomplir leurs missions dans les engagements de défense. Axées sur une démarche prospective, certaines des idées proposées ont déjà été mises en œuvre dans le cadre de leur instruction de base.
- 2 Selon le document auxiliaire 60.200 f, 2020 : « Le sgtm U doit être en parfait accord avec son commandant dans l'exercice de ses fonctions. Avec le four U et le cdt U, le sgtm U forme un "triangle de conduite" qui fonctionne dans une corrélation permanente. La coopération est indispensable pour garantir une bonne marche du service et une conduite optimale de l'unité. »
- 3 Les responsabilités du sgtm U sont décrites dans le document auxiliaire 60.200 f, ch. 202-214 (2020).
- 4 Le domaine de responsabilité du sous-officier logistique est défini dans la documentation 60.035 f ch. 250-253, 2023 comme ceci : « A l'engagement, la fonction de la/du sof log se distingue de celle des autres sof sup, dans la mesure où elle/il ne reste pas sur les arrières de l'unité, mais qu'elle/il accompagne sa formation. »
- 5 Selon la Conduite tactique 17, ch. 5157-5158, 2018 : « les arrières sont la partie située à l'arrière du secteur d'engagement dans laquelle se trouvent les installations de conduite fixes et semi-mobiles ainsi que les installations logistiques. Les arrières comprennent les postes de commandement. On y assure le suivi de la situation, on y effectue si nécessaire la planification subséquente, et c'est de là qu'on conduit les prestations logistiques et sanitaires. »
- 6 Le document auxiliaire 60.035 f (2023) ne fournit pas de définition pour le terme « comportement de base logistique ». L'auteur propose la définition suivante : « Ensemble d'actions ou de procédés prédéfinis garantissant l'exécution et la conduite uniforme d'une action logistique. »
- 7 Ce processus doit être mental, rapide et peut, si nécessaire, être esquissé sur une feuille. De plus, si un chef s'est déjà confronté théoriquement et intellectuellement à un problème lors de son instruction, il sera mieux préparé à agir efficacement face à une situation similaire.

### Bibliographie

- Armée suisse. (2019). *Rapport sur les perspectives de développement des capacités des forces terrestres* (pp. 15, 78, 95).
- Bacquet, J.-M. (2021). *La redécouverte du défi logistique militaire* (Briefings de l'Ifri). Ifri.
- Bansept, L. (2022). *Le retour de la haute intensité en Ukraine : quels enseignements pour les forces terrestres ?* (Focus Stratégique, no 111). Ifri.
- Boulanger, P. (2022). *La géographie Reine des Batailles*, Perrin, ministère des Armées.
- Armée suisse. (2023). *Comportement de base logistique* (Document auxiliaire 60.035 f).
- Armée suisse. (2018). *Conduite tactique 17* (Règlement 50.030.5 f, ch. 5157-5158).

- Armée suisse. (2012). *CUNTATULUS, documentation pour exercices de prise de décision au stage de formation pour officiers*. Ecole Centrale.
- Armée suisse. (2017). *Exercices aux échelons Grande Unité et corps de troupe* (Règlement 51.206 f, p. 1).
- Jordan, F. (2022). Editorial. *Revue de tactique générale*, 6, (pp. 5–7).
- Armée suisse. (2020). Le sergent-major d'unité (Document auxiliaire 60.200 f, pp. 26–29, ch. 202–214).
- Armée suisse. (2020). *Meccano, standards E rav 45, Aide-mémoire pour l'instruction au sein de l'école de recrues*.
- Perla, P. (1990). *The Art of Wargaming: A Guide for Professionals and Hobbyists*. Naval Institute Press.
- Scales, R. H. (1997). *Certain Victory: The U.S. Army in the Gulf War*. Brassey's.

Expertise

# Zum Handlungsspielraum der Schweiz in den internationalen Beziehungen (19.-21. Jahrhundert)

## Neutralität, Multilateralismus und ein Brave New Switzerland?



BERNHARD ALTERMATT

### Résumé

La Suisse fait partie de la catégorie d'états de taille moyenne, voire petite, qui dépend fortement de bonnes relations internationales et, partant, d'un cadre juridique solide pour assurer la sécurité et la prospérité dans un monde en constante évolution. Le présent article propose une périodisation qui caractérise la politique étrangère de l'Etat fédéral moderne depuis le 19<sup>e</sup> et jusqu'au 21<sup>e</sup> siècle.

L'auteur identifie d'abord une phase, correspondant au «long 19<sup>e</sup> siècle», durant laquelle la Suisse met la priorité sur la garantie de sa souveraineté comme nouvelle république dans une Europe marquée par l'industrialisation, la formation des états-nations et l'impérialisme. Elle le fait tant en développant une politique de neutralité aux contours toujours plus précis qu'en participant à la construction du multilatéralisme et du droit international.

Cette phase est suivie de la période des deux guerres mondiales pendant lesquels la Suisse opte pour une politique de la neutralité plus stricte au vu des affrontements directs entre voisins. Si le pays traverse les guerres sans être directement touché par les conflits armés, il se voit isolée sur le plan international à chaque fin de guerre. Sa position neutre est mécomprise et cri-

tiquée par les alliances victorieuses à tour de rôle comme étant lâche, profiteuse ou complice.

Le début de la Guerre froide ancre ensuite la Suisse clairement dans le camp occidental, défenseur des libertés et de la démocratie, face au bloc communiste mené par l'Union soviétique. Paradoxalement, le mythe de la neutralité n'en sort que renforcé de cette troisième période qui caractérise la politique étrangère suisse. Développant de manière conséquente ses relations internationales, bi- et multilatérales, la Suisse réussit à se fondre dans la masse après 1989/91, tantôt comme participante active, tantôt comme spectatrice passive de l'intégration européenne et mondiale.

La fin de l'ordre international de 1945, entériné par l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022 (voire son annexion de la Crimée en 2014), met en lumière le défaut d'une politique et d'une stratégie étrangères clairement articulées de la Suisse. Comment défendre au mieux les intérêts nationaux, matériels et réalistes, ainsi que les valeurs, idéelles et morales, sur lesquelles se fondent ces intérêts? Comment assurer la sécurité dans un monde devenu plus interdépendant et plus dangereux?



avec la neutralité traditionnelle qui répond aux menaces nationalistes et impérialistes du 19<sup>e</sup> siècle? avec un non-alignement qui permet davantage de liberté et de souveraineté décisionnelle? en rejoignant une alliance pour assurer la défense militaire, politique et économique? Les prochains 10–20 ans nous diront si les temps sont prêts pour l'avènement d'un « Brave New Switzerland ».

**Schlüsselbegriffe** Internationale Beziehungen; Aussenpolitik; Sicherheitspolitik; Diplomatie; Schweiz; Neutralität; Multilateralismus; Schweizerischer Bundesstaat

**Keywords** International Relations; Foreign Policy; Security Policy; Diplomacy; Switzerland; Neutrality; Multilateralism; Swiss Federal State

#### BERNHARD ALTERMATT,

lic. phil. I / DAS Hochschuldidaktik, ist Historiker und arbeitet schwergewichtig zur politischen Zeitgeschichte der Schweiz und Europas. Er ist seit 2024 Mitglied der Eidg. Kommission für Jugend- und Rekrutenbefragungen (ch-x) und dient der Schweizer Armee als Fachoffizier an der Militärakademie. In seiner Funktion als Grossrat des Kantons Freiburg (Die Mitte) übt er das Amt des Vizepräsidenten der kantonalen Kommission für Aussenbeziehungen aus. Er ist Herausgeber und Autor mehrerer Bücher über die schweizerische Aussenpolitik und Mitautor eines bei NZZ Libro erschienen Buches über die Geschichte des IKRK nach dem Ende des Kalten Kriegs (zusammen mit Prof. Dr. Joseph Jung).

E-Mail: [bernhard.altermatt@parl.fr.ch](mailto:bernhard.altermatt@parl.fr.ch)



Der vorliegende Artikel bewertet die Stellung und Rolle der Schweiz in den internationalen Beziehungen aus historischer Perspektive. Er tut dies nicht explizit mit dem Bild des «Kleinstaats» im Sucher, da die Abgrenzung von Kleinstaaten in der Publizistik und oft auch in der Wissenschaft vielfach nur semantisch erfolgt. Diese Kategorisierung hat wenig mit Grösse (egal welcher Art) zu tun und erfolgt primär «gegen unten», d. h. gegenüber politischen Entitäten, die nicht als Staaten gelten, fallweise auch aufwärts, im Vergleich zu deutlich grösseren Ländern.<sup>1</sup>

Ab wann ein Staat ein Staat ist, wird gemeinhin durch vier klassische Anforderungen umschrieben: Es braucht ein Staatsgebiet, ein Staatsvolk, eine Staatsgewalt (gemäss der klassischen «Drei-Elemente-Lehre» des österreichischen Staatsrechtlers Georg Jellinek). Dazu kommt das Erfordernis der zwischenstaatlichen Verkehrsfähigkeit, das sich ausgehend vom angelsächsischen Rechtsraum als zusätzliche Voraussetzung durchgesetzt hat. Die Anerkennung von Staatlichkeit ist eine dreifache Funktion der Doktrin, der Staatenpraxis und der Organpraxis innerhalb internationaler Organisationen.<sup>2</sup>

Je nach verwendeten Kriterien gibt es innerhalb der Staatengemeinschaft mächtige und weniger mächtige Länder, grössere und kleinere, ebenso wie mittelgrosse. Für grosse Staaten sind die nationale Sicherheit und die internationale Handlungsfähigkeit wesentlich durch ihre Grösse und ihre Macht gewährleistet. Kleinere Länder müssen ihre Existenz dagegen auf andere Weise absichern. Für sie hat die Ausarbeitung strategischer Leitlinien, deren konsequente Umsetzung und laufende Anpassung ungleich grössere Bedeutung. Dies bedingt eine proaktive Haltung der massgebenden Akteure in Politik und Verwaltung, die Schaffung solider Grundlagen für politische Entscheidungen und beharrliche Zielverfolgung in den internationalen Beziehungen.<sup>3</sup>

Kleine Staaten wählen in der Regel eine von zwei langfristigen Strategien: Die einen versuchen, auf Äquidistanz zu den umliegenden Ländern und Mächten zu gehen und «neutral» zu bleiben; die anderen suchen die regionale Kooperation mit benachbarten Staaten oder nehmen privilegierte Beziehungen zu einer Grossmacht auf. Diese bilateralen und multilateralen Zusammenarbeitsformen wirkten in der Ge-

schichte massgeblich auf die Entwicklung des Völkerrechts, das eng mit der Existenz und den Interessen kleinerer Staaten verknüpft ist.<sup>4</sup>

**«Die bilateralen und multilateralen Zusammenarbeitsformen wirkten massgeblich auf die Entwicklung des Völkerrechts, das somit eng mit der Existenz und den Interessen kleinerer Staaten verknüpft ist.»**

#### **Verteidigung der Souveränität im langen 19. Jahrhundert**

Mit diesen grundlegenden Aussagen leite ich über zu einer tentativen Periodisierung, die den Handlungsspielraum der modernen Schweiz in den internationalen Beziehungen umschreibt. Als erste zeitliche Einteilung stütze ich mich auf das Konzept des «langen 19. Jahrhunderts», das in der historiografischen Perspektive auf Europa breite Verwendung findet. Dieses beginnt im Vorlauf der amerikanischen und der französischen Revolutionen, endet mit dem 1. Weltkrieg und war massgeblich durch die Industrialisierung, die Nationalstaatsbildung und den Imperialismus geprägt.<sup>5</sup>

In der Phase von 1848 bis zum 1. Weltkrieg stand für die Schweiz die Wahrung der Souveränität an vorderster Stelle, wie Sacha Zala jüngst einem breiten Publikum in Erinnerung rief.<sup>6</sup> Obwohl die Politik und die Öffentlichkeit nach 1848 nur zögerlich zur Einsicht kamen, «dass das Land einer Aussenpolitik bedurfte» (Max Mittler), zwang die instabile Lage auf dem europäischen Kontinent «den jungen Bundesstaat, die Leitlinien seiner Aussenpolitik zu formulieren und namentlich den Stellenwert der Neutralität zu klären» (Joseph Jung).<sup>7</sup>

Als Komplement zur auf Souveränität und Unabhängigkeit ausgerichteten Strategie sowie zu deren Absicherung begann sich die Schweiz gegen Ende des 19. Jahrhunderts an der «Konstruktion des Multilateralismus» zu beteiligen (Madeleine Herren, Sacha Zala).<sup>8</sup> Sie nahm an zahlreichen internationalen Kongressen und Konferenzen Teil, bewarb sich um Sitze internationaler Organisationen und leistete aktive Beiträge zur Weiterentwicklung des Völkerrechts. Zu-

dem förderte die Schweiz fleissig die internationale Schiedsgerichtsbarkeit.<sup>9</sup>

Insgesamt ergibt sich für das «lange 19. Jahrhundert» das Bild eines Staats, der sich seiner Verletzlichkeit als Republik mitten im von Monarchien und Nationalismen dominierten Europa sowie als Pufferstaat zwischen rivalisierenden Grossmächten bewusst war, der schrittweise zu einer aktiven Aussenpolitik fand, und der seine Interessen mittels einer ausgleichenden Haltung in den internationalen Beziehungen zu wahren suchte. Dazu zählte sowohl die Gewährleistung der Neutralität wie auch die zwischenstaatliche Kooperation.<sup>10</sup>

#### **Garantie der Unversehrtheit und Isolation in der Weltkriegszeit**

Mit dem Ausbruch des 1. Weltkriegs beginnt in Europa gemäss einer weiteren üblichen Chronologie das «kurze 20. Jahrhundert». <sup>11</sup> Für die Charakterisierung der schweizerischen Aussenbeziehungen teile ich diese Periode in einen ersten Abschnitt Weltkriegszeit und einen zweiten, der in der Nachkriegszeit beginnt und über das Ende des Kalten Kriegs hinausreicht. Damit «verlängere» ich das kurze 20. Jahrhundert hinsichtlich der hier diskutierten Thematik über seine übliche Begrenzung 1989/91 hinaus.

Die von Kriegsparteien umgebene Schweiz fand sich ab 1914 in einer schwierigen Lage, die durch die vielschichtige Nähe ihrer Landesregionen zu den jeweiligen Nachbarländern zusätzlich erschwert wurde. Carl Spittlers Rede «Unser Schweizer Standpunkt» vom Dezember 1914 bringt die Problemlage der mehrsprachigen Willensnation gut zum Ausdruck. Darin rief der spätere Literaturnobelpreisträger die Schweizerinnen und Schweizer auf, sich über Sprach- und Kulturgrenzen hinweg zu verbrüdernd und dem völkischen Nationalismus der umliegenden Länder abzuschwören.<sup>12</sup>

Der Schweiz gelang es in der Folge, sich aus dem Kriegsgeschehen herauszuhalten. Dank grosser politischer und gesellschaftlicher Anstrengungen fand sie schrittweise zu einer Doktrin als Mehrsprachenland, das seine Einheit im Rahmen der «Geistigen Landesverteidigung» im Innern stärkte und mittels der Neutralitätspolitik gegen aussen schützte.<sup>13</sup>

Nichtsdestotrotz veränderte der 1. Weltkrieg die geopolitische Lage in Europa auch für die Schweiz fundamental.

Das Deutsche Reich, das in den schweizerischen Aussenbeziehungen zuvor eine herausragende Stellung eingenommen hatte, war geschwächt, die österreichisch-ungarische Doppelmonarchie aufgelöst, Russland und das Osmanische Reich zurückgedrängt, und die USA fassten erstmals in Europa Fuss. Noch vor Ende der Kriegshandlungen rückte die Friedenskonferenz ins Blickfeld schweizerischer Politiker und Beamten. Das Werben für Genf als Gaststadt stiess jedoch auf eine Ablehnungsfront der USA, des Vereinigten Königreichs und Frankreichs.

Die neutrale Schweiz galt den siegreichen Alliierten als unzuverlässige Partnerin, für deren Haltung und Stellung in der internationalen Gemeinschaft man nur beschränktes Verständnis aufbrachte.<sup>14</sup> Es begann ein konsequentes Bemühen auf diplomatischer und politischer Ebene. In dieser Situation sprach sich der Bundesrat im Juni 1919, vergleichsweise frühzeitig und trotz Skepsis in Teilen der schweizerischen Öffentlichkeit, zugunsten eines Beitritts zum Völkerbund aus.<sup>15</sup>

Nach intensiven Debatten und einer Volksabstimmung am 16. Mai 1920 trat die Schweiz dem neuen multilateralen Gremium im Dienst der Friedenssicherung bei. Als weiterhin neutrales Land konnte sie erwirken, sich nicht an militärischen Sanktionen zu beteiligen, musste aber wirtschaftliche Sanktionsbeschlüsse mittragen. Damit war in der aussenpolitischen Doktrin der Schweiz die «differenzierte Neutralität» geboren, die zwischen dem kriegsvölkerrechtlichen Neutralitätsstatus und der Neutralitätspolitik in den internationalen Beziehungen unterscheidet.

Insgesamt stellten die Diskussionen im Zug des Völkerbundbeitritts einen «Aufbruch von geringer Nachhaltigkeit» dar, wie Carlo Moos schrieb. Diese Einschätzung steht in direkter Filiation zu Herbert Lüthy, der ebenfalls festgehalten hatte, dass man von wenig

mehr als einer vorübergehenden Öffnungsphase der schweizerischen Aussenpolitik nach Kriegsende sprechen konnte.<sup>16</sup> Unter dem Eindruck innerer Gräben und der Bedrohung durch das faschistische Italien und das nationalsozialistische Deutschland gewann ab den 1930er-Jahren in Gesellschaft und Politik eine Haltung die Oberhand, die die Schweiz als Réduit und Insel betrachtete.

Die Spannungen in Europa nahmen, u.a. als Folge der Weltwirtschaftskrise und nationaler Rivalitäten, laufend zu. 1933 traten Deutschland und Japan aus dem Völkerbund aus, 1935 fiel Italien in Abessinien ein, 1936 brach der Spanische Bürgerkrieg aus, 1938 erhob Deutschland Anspruch auf Teile der Tschechoslowakei und erwirkte den «Anschluss» Österreichs. Diese Vorboten des 2. Weltkriegs veranlassten die Schweiz, beim Völkerbund um die Anerkennung ihrer «traditionellen» bzw. «integralen» Neutralität zu bitten.

Dies wurde ihr mittels einer Resolution zugestanden – etwas mehr als ein Jahr vor dem deutschen und russischen Überfall auf Polen, 1939 der den 2. Weltkrieg auslöste. Die Kriegsjahre waren für die Schweiz von einer Mischung aus Willen zur Verteidigung der

Eigenständigkeit und aus Anpassungsbereitschaft gezeichnet. Nach der Wende im 2. Weltkrieg stiess der neutrale Sonderweg auf abnehmende Toleranz seitens der Alliierten. Die

Schweiz geriet wegen ihrer positiven Handelsbilanz zugunsten der Achsenländer ab 1941 immer stärker unter Druck. In der unmittelbaren Nachkriegszeit stand das Land damit erneut im Abseits.<sup>17</sup>

### **Ideelle und pragmatische Positionierung zwischen den Grossmächten nach 1945**

Nach dem 2. Weltkrieg waren die Neutralen für die siegreichen Alliierten im besten Fall unwillkommene Trittbrettfahrer, im schlimmsten mitschuldige Kriegsverlängerer. Diese Einschätzung widersprach dem schweizerischen Selbstbild diametral. Zweifellos festigte diese Dissonanz – in Kombination mit dem romantisierenden Blick auf die Politik der Schweiz

**«Der neutrale Sonderweg der Schweiz stiess nach der Wende im 2. Weltkrieg auf abnehmende Toleranz seitens der Alliierten.»**

während des Kriegs – verschliessende und isolationistische Perspektiven in der Geisteshaltung und den Mentalitäten.

Umgekehrt verstärkte sie ebenfalls den Druck auf die Schweiz, ihre Aussenpolitik innerhalb der entstehenden Friedensordnung Europas klarer auszurichten. Die Behörden bekamen diesen Zwang besonders deutlich zu spüren, sahen darin aber auch Opportunitäten, die das Land nutzen konnte. Aufgrund der eingeleiteten Anpassungen lasse ich in meiner tentativen Periodisierung der schweizerischen Aussenbeziehungen mit der Nachkriegszeit eine neue, dritte Phase beginnen.

**«Im Kalten Krieg entlarvte der Gegensatz zwischen dem freien, demokratischen und marktwirtschaftlichen Westen auf der einen und dem totalitären, kommunistischen Osten auf der anderen Seite den Sonderfall des neutralen Landes als Illusion.»**

In der Realpolitik entlarvte der Gegensatz zwischen dem freien, demokratischen und marktwirtschaftlichen Westen auf der einen und dem totalitären, kommunistischen Osten auf der anderen Seite den Sonderfall des neutralen Landes als Illusion. Nach dem Krieg wurde rasch «klar, auf welcher Seite die Schweiz ideologisch, politisch und wirtschaftlich stand», nämlich mitten in der «westlichen Werte- und Schicksalsgemeinschaft», wie Thomas Buomberger schreibt.<sup>18</sup>

Nach der Machtübernahme der Kommunisten in der Tschechoslowakei 1948 polte man die schweizerische Aussenpolitik verstärkt auf Kooperation mit den Staaten Westeuropas um. Die Schweiz machte im US-amerikanischen Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (CoCom) mit, und das geheime Hotz-Linder-Agreement unterstellte den Handel mit der Sowjetunion 1951 vollständig der Genehmigung durch die USA. Der Koreakrieg 1950–53 wirkte in dieser «Wendung zur atlantischen Perspektive» nochmals verstärkend.<sup>19</sup>

Wie die offizielle Schweiz, transferierten die Menschen den ideellen Abwehrkampf gegen Faschismus und Nationalsozialismus nahtlos auf den Kommunismus und Stalinismus. So entstand eine paradoxe Kontinuität des schweizerischen Sonderfalls mit seiner Neutralität, Unabhängigkeit und Freiheit. Dieser wurde vom 2. Weltkrieg in den Kalten Krieg übertragen, obwohl sich das Land im Ost-West-Gegensatz eindeutig auf der westlichen Seite verortete.<sup>20</sup>

Die effektiv praktizierte – obschon nicht immer deutlich vermittelte – kooperierende Aussenpolitik und die innere Wahrnehmung der Schweiz als neutrales Land driften seit dem Kalten Krieg stark auseinander. Die politischen Behörden und Parteien, die Medien und meinungsbildenden Milieus haben es vermieden, der neuen aussenpolitischen Wirklichkeit innenpolitisch Kontur und ein Echo zu geben. Im Gegenteil: Je stärker die Schweiz (effektiv, realpolitisch) international und multilateral kooperierte, desto erpichter war man, die Neutralität (symbolisch, ideell) zu referenzieren, zu zelebrieren und zu perpetuieren.

**«Je stärker die Schweiz (effektiv, realpolitisch) international und multilateral kooperierte, desto erpichter war man, die Neutralität (symbolisch, ideell) zu referenzieren, zu zelebrieren und zu perpetuieren.»**

**Europa als primäres Handlungsfeld der schweizerischen Aussenpolitik**

Ab der Nachkriegszeit entwickelte die Schweiz ihre internationalen Beziehungen hauptsächlich im westlichen und insbesondere im westeuropäischen Handlungsrahmen. 1948 trat sie der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC, ab 1961 OECD) bei, die unter US-amerikanischer Führung den Marshall-Plan umsetzte. 1954 folgte der Beitritt zur Europäischen Organisation für Kernforschung (CERN), und 1960 gründete die Schweiz mit sechs weiteren Ländern die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA).

1963 trat sie dem Europarat bei und 1974 der Europäischen Menschenrechtskonvention. 1975 er-

folgte die Unterzeichnung der Helsinki-Akte, die die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa schuf (KSZE, ab 1995 OSZE). Diese aussenpolitischen Foren erlangten für die Schweiz über die folgenden zwei Jahrzehnte herausragende Bedeutung.<sup>21</sup> In allen erwähnten multilateralen Organisationen und Institutionen verkehrte die Schweiz auf Augenhöhe mit Vertretern und Vertreterinnen grosser und kleiner Staaten, die sich der gemeinsamen Kooperation und Koordination verschrieben hatten.

Viele der neuen Gremien der internationalen und intergouvernementalen Zusammenarbeit passten in mehrfacher Hinsicht zur schweizerischen Konzeption der internationalen Beziehungen: Inhaltlich fokussierten sie auf den Schutz der Grundfreiheiten und Menschenrechte, auf die Förderung von Rechtsstaat und Demokratie sowie die Entwicklung eines freien Raums für Wirtschaft und Handel, Wissenschaft und Technologie. In funktionaler Hinsicht gaben sie dem diplomatischen Dialog, dem politischen Austausch, der «technischen», d.h. praktischen Zusammenarbeit und der vermittelnden Tätigkeit den Vorzug; und sie räumten allen Mitgliedern ein gleichwertiges Mitspracherecht ein.

Das Ende des Kalten Kriegs markiert den Abschluss dessen, was üblicherweise mit dem Begriff «kurzes 20. Jahrhundert» bezeichnet wird. Mit dem Fall der Berliner Mauer und des Eisernen Vorhangs verlor der Westen innerhalb von knapp zwei Jahren seinen Hauptgegner und Lieblingsfeind. Die sicherheits- und aussenpolitischen Perspektiven erfuhren auch für die Schweiz eine Öffnung in vielfache Richtungen, nicht nur gegen Osten. Die multilaterale Zusammenarbeit und insbesondere die europäische Integration nahmen rasant Fahrt auf.

Seit der «Wende» von 1989/91 stehen aussenpolitische Fragestellungen

**«Seit der «Wende» von 1989/91 stehen aussenpolitische Fragestellungen weit oben auf der politischen Tagesordnung der Schweiz.»**

über spezifische Vorlagen in den Bereichen Militär, Rüstung, Bevölkerungsschutz sowie europäische Integration (je 15 Vorlagen) innere Sicherheit, Terrorbekämpfung sowie internationale Beziehungen (je 5 Abstimmungen).

Die Schweiz vertiefte und erweiterte ihre internationalen Beziehungen nach dem 2. Weltkrieg in mannigfaltiger Weise, analog und parallel zu den Vertiefungs- und Erweiterungsprozessen auf europäischer Ebene. Sie regelte ab 2000 ihre Beziehungen zu den Ländern der EU mittels «bilateraler Verträge», trat 2002 der UNO bei und übernahm sukzessive harmonisierte Regeln im Finanz- und Steuerwesen (Bretton Woods, OECD etc.).<sup>22</sup>

In der Sicherheitspolitik sorgte die Schweiz mit wohl-dosierten Reformen dafür, dass die Schweizer Armee den Anschluss auf internationaler Ebene nicht verlor. So nimmt das Land seit 1996 an der NATO-Initiative Partnerschaft für den Frieden (PfP) teil, und 2001 stimmten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sowohl der Bewaffnung von schweizerischen UNO- und OSZE-Friedenstruppen als auch der militärischen Ausbildungszusammenarbeit mit befreundeten Partnerländern zu.

Die Entwicklung führt eindeutig in die Richtung von mehr internationaler Kooperation und stärkerer europäischer Integration. Sie stösst jedoch – wie dies in der partizipativen Demokratie nach

Schweizer Tradition dazu gehört – auf innenpolitische Widerstände unterschiedlicher Couleur. Protektionistische und isolationistische Strömungen vom linken und rechten Rand der parteipolitischen Landschaft mobilisierten und mobilisieren

**«Die Entwicklung führt eindeutig in die Richtung von mehr internationaler Kooperation und stärkerer europäischer Integration. Sie stösst jedoch – wie dies in der partizipativen Demokratie dazu gehört – auf innenpolitische Widerstände.»**



mit grosser Regelmässigkeit. Die Vorlagen über eine immer stärker vernetzte Aussenpolitik werden jedoch in den meisten Fällen von einer oft deutlichen, manchmal auch knappen Mehrheit der Abstimmenden gutgeheissen.<sup>23</sup>

### **Der Ukrainekrieg als Ende der Weltordnung von 1945**

Aus der Distanz von über dreieinhalb Jahrzehnten wird klar, dass das Ende des Kalten Kriegs kein «Ende der Geschichte» einläutete (Francis Fukuyama, *The End of History*, New York 1992). Zwar herrscht seither auch nicht ein weltumspannender «Kampf der Kulturen» (Samuel Huntington, *Clash of Civilisations*, New York 1996), aber die Menschheit ist zu Beginn des 21. Jahrhunderts dem Ideal einer friedlichen Weltgemeinschaft eindeutig ferner, als sie es auch schon schien.

In allen globalen Regionen schwelen Konfliktherde, und aspirierende Grossmächte ringen um Vorherrschaft in ihrer Einflussphäre. Dieses zunehmende Gerangel um regionale Dominanz findet sich niederschwellig auf allen Kontinenten, in Südamerika z. B. in Brasilien, Argentinien oder Kolumbien. In Eurasien gilt dies noch stärker für Länder wie die Türkei, den Iran oder Indien und besonders ausgeprägt für die autoritären Regime in der kommunistischen Volksrepublik China und in der postsowjetischen Russländischen Föderation.

Gemeinsam ist den aggressiv auftretenden Regionalmächten der offenkundige Autoritarismus bzw. die kaum kaschierte Nutzung autoritärer, bisweilen totalitärer Methoden. In ideeller Hinsicht dominieren in den meisten Fällen revisionistische, ultranationalistische und neoimperialistische Perspektiven zur Legitimierung von Macht und Gewalt. Instrumentell werden diese Tendenzen durch eine Militarisierung der Institutionen, der Gesellschaft und der Aussenpolitik gestützt.

**«Spätestens mit dem Ukrainekrieg ist die akute Bedrohung des gewaltfreien Zusammenlebens in Europa auch wieder bei uns angelangt.»**

Spätestens mit dem Ukrainekrieg ist die akute Bedrohung des gewaltfreien Zusammenlebens in Europa auch wieder bei uns angelangt. Während die Kriege auf dem Balkan und im Kaukasus noch als regional beschränkte, bürgerkriegsähnliche Konflikte abgetan werden konnten, bedeutet der russische Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 – wie bereits die Annexion der Krim im März 2014 – eine fundamentale und massive Infragestellung der wichtigsten Regeln, die in Europa und weltweit seit 1945 mit grosser Mühe und in aller Imperfektion zur Geltung gebracht wurden.

Das Gewaltverbot, die Unverletzbarkeit der Grenzen und der Schutz der territorialen Integrität, wie sie in der UNO-Charta verankert sind, werden vor den Toren Europas von einer atomaren Grossmacht mit Füßen getreten und im Namen revanchistischer Ideologien und imperialistischer Aspirationen offen missachtet. Es wirkt darum besorgniserregend, wie schwierig es der Schweiz fällt, sich zu positionieren, mithin Freund von Feind zu unterscheiden, Gut von Böse und das Richtige vom Falschen.<sup>24</sup>

**«Es wirkt darum besorgniserregend, wie schwierig es der Schweiz fällt, sich zu positionieren, mithin Freund von Feind zu unterscheiden, Gut von Böse und das Richtige vom Falschen.»**

### **Aussenpolitik als Verteidigung von Interessen und Werten**

Die Schweiz hat in einer zunehmend konfliktgeladenen Welt handfeste Interessen zu verteidigen, dazu zählen die Sicherheit, die Handlungsfähigkeit als souveräner Staat, die wirtschaftliche und finanzielle Vernetzung, der wissenschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Austausch mit Partnerländern. Des Weiteren gründet die Schweiz ihre Existenz und damit auch ihre innere und äussere Politik auf Werte wie Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Respekt der Menschenrechte und Menschlichkeit. Diese Interessen und diese Werte bilden zwei klassische Pfeiler und Quellen von Politik, die sich mit den Konzepten des

Realismus und des Idealismus in den internationalen Beziehungen verknüpfen lassen.<sup>25</sup>

Bis in die jüngste Zeit, wird in der öffentlichen Wahrnehmung die Neutralität als wichtigstes, bisweilen als einziges Instrument eingestuft, um die Sicherheit und Souveränität zu gewährleisten. Diese Sicht ist eng mit der historischen Erfahrung und mit der heutigen Wahrnehmung des Schweizer Wegs während der Weltkriegszeit verknüpft. Sie entspricht dem Verständnis der Neutralität und der Interpretation des Neutralitätsrechts, wie sie seit dem 19. Jahrhundert kodifiziert und von der Schweiz im der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts erfolgreich angewandt wurden – notabene im Angesicht sich direkt bekriegender Nachbarstaaten.

Wie eingangs erwähnt, gibt es neben der Neutralität noch andere Strategien, mittels denen Länder ihre Interessen verteidigen und ihre Werte in den Dienst der internationalen Beziehungen stellen. Dazu zählt die Bündnisfreiheit, die dem betreffenden Staat beträchtliche Entscheidungsmacht belässt, da sie weitgehend ausserhalb der Grenzen des Neutralitätsrechts operiert. Sodann bestehen die Möglichkeiten, sich wie manche Kleinstaaten quasi entmilitarisiert unter den Schuttschirm einer benachbarten Macht zu begeben, einer Organisation der kollektiven Sicherheit beizutreten, oder Militärbündnisse abzuschliessen bzw. einem existierenden Bündnis beizutreten.

**«In jedem Fall benötigt ein Land für eine überzeugende Sicherheitspolitik auch eine glaubwürdige Verteidigung und Bewaffnung, mithin eine moderne Armee, die allein und im Verbund mit alliierten Streitkräften einsatzfähig ist.»**

In jedem Fall – ausser bei einem freiwilligen Verzicht auf eigene Verteidigungsmittel – benötigt ein Land für eine überzeugende Sicherheitspolitik auch eine glaubwürdige Verteidigung und Bewaffnung, mithin eine moderne Armee, die allein und im Verbund mit alliierten Streitkräften einsatzfähig ist.<sup>26</sup>

### **Towards a Brave New Switzerland?**

Angesichts wiederkehrender Schwierigkeiten bei der Interpretation und Anwendung der Neutralität, ist es für die Schweiz sinnvoll, sich die Option Bündnisfreiheit nicht nur passiv offenzuhalten, sondern diese Möglichkeit zielgerichtet zu prüfen. Dafür sprechen erstens die historischen Erfahrungen und die aktuellen Problemstellungen mit dem klassischen Neutralitätsrecht, und zweitens die pragmatische Priorisierung der nationalen Interessen, die es zu verteidigen gilt, und der Werte, die ihnen zugrunde liegen.

Mehr denn je scheint eine Politik der Bündnisfreiheit heute den aussen- und sicherheitspolitischen Aspirationen und den Erfordernissen der internationalen Beziehungen der Schweiz zu entsprechen. Damit kann sie die notwendige Handlungsfreiheit, die zur Interessenwahrung und zur Verteidigung ihrer Werte notwendig ist, zurückgewinnen. Damit kann sie ihren Spielraum in den internationalen Beziehungen auch wirklich nutzen und von Fall zu Fall, im Licht der Realpolitik und ihrer Ideale, souverän und frei entscheiden.

In Anlehnung an den Titel eines Beitrags von Benno Zogg, der in einem kürzlich erschienenen Sammelband einen Blick auf «die neue Sicherheits(un)ordnung in Europa» warf, bin ich überzeugt, dass steigende Polarisierung, Konfliktrichtigkeit und Spannungen auf globaler Ebene und im europäischen Umland mehr denn je ein «Brave New Switzerland» notwendig machen.<sup>27</sup> ♦

## Neutralität – Was lehrt uns die Zeitgeschichte?

Ein Versuch, mit vier thesenartig formulierten Erkenntnissen, Licht auf eine Schicksalsfrage zu werfen:

1. Wenn ein Krieg vor der Haustüre stattfindet, hilft die kriegsvölkerrechtliche Neutralität der Schweiz, sich aus dem Konflikt herauszuhalten. Dies bedingt ein hohes Mass an Opferbereitschaft, Inkaufnehmen von Nachteilen und Aushalten der Kritik sowohl seitens der kriegführenden Parteien während des Konflikts wie auch der Sieger nach dem Krieg.
2. Wenn Frieden herrscht, verliert das Neutralitätsrecht weitestgehend seine Funktionalität, und die Schweiz kann frei eine Neutralitätspolitik nach eigenem Gusto gestalten.
3. Wenn Kriege in grosser geografischer Ferne ausbrechen oder «politisch distant» sind, kann die Schweiz ihre Neutralitätspolitik und das Neutralitätsrecht vergleichsweise problemlos anwenden bzw. sich um die Details der Anwendung scheren.
4. Wenn aber ein signifikanter Krieg auftritt (zumal in Europa), ohne dass er zur direkten Bedrohung an der Grenze wird, verursacht die Anwendung der Neutralität gemäss Haager Konvention von 1907 Schwierigkeiten – und zwar mit allen Beteiligten: Opfer und Aggressor, Nachbarn und Partnerstaaten, Freund und Feind, im Innern und gegen aussen gleichermaßen.

Es kommt rasch zu negativen Rückwirkungen in allen Bereichen der staatlichen und privaten Aussenbeziehungen, von der Diplomatie und Politik über die Finanzen und Rüstungsindustrie bis zur Wissenschaft und Kultur. Dasselbe passiert, wenn es sich um einen weiter entfernten Konflikt handelt, der jedoch für die internationale Gemeinschaft, für die massgebenden Mächte und für die Partnerländer der Schweiz zu einer bestimmenden Angelegenheit wird.

## Endnoten

1 Ausgehend vom deutschsprachigen Raum, bildet das Fürstentum Liechtenstein einen beliebten thematischen Referenzpunkt für Abhandlungen zum Thema. Die Schweiz fällt, zumindest in jüngerer Zeit, eher weniger ins Spektrum der Untersuchungen zur Kleinstaatlichkeit. Dem war nicht immer so. Neben Österreich sowie dem westlichen (und später auch östlichen) Nordeuropa mit Skandinavien, Finnland und dem Baltikum war die Schweiz ab der Mitte des 20. Jh. ein beliebtes Sujet «kleinstaat-

licher» Forschungsarbeiten und Publikationen. Heute liegt in Europa der Fokus stärker auf Ländern wie Malta, Monaco, San Marino, Andorra, der Vatikanstaat, die Färöer-Inseln und die britischen Kanalinseln. Vgl. aus neuerer Zeit: Sebastian Wolf, *Eine Governance-Theorie des Kleinstaats*, Berlin 2020; Godfrey Baldacchino, Anders Wivel (Hg.), *Handbook on the Politics of Small States*, Cheltenham/Northampton 2020; Jean-François Laniel, Joseph Yvon Thériault (Hg.), *Les petites nations: culture, politique et universalité*, Paris 2020; Jari Eloranta et al. (Hg.), *Small and Medium Powers in Global History*, London/New York 2019.

2 Einen guten Überblick bietet Waldemar Hummer, «Die Kategorie des «Kleinst-» bzw. «Mikrostaates» im Völkerrecht: Vom «Kleinstaat» über den «künstlichen» zum «virtuellen» Staat», in: Waldemar Hummer, Erhard Busek, Liechtensteinische Akademie (Hg.), *Der Kleinstaat als Akteur in den internationalen Beziehungen*, Vaduz 2004, S. 23–132 (insbes. S. 37ff.). Mit den «Small and Open Economies» (SMOPEC) haben die ökonomischen Wissenschaften eine originelle Analysekategorie neueren Datums geschaffen, um den volkswirtschaftlichen Erfolg kleiner Staaten zu messen und zu erklären (vgl. Franz Jaeger, Tobias Trütsch, «Das kleinstaatliche Erfolgsmodell empirisch getestet», in: Konrad Hummler, Franz Jäger Hg., *Kleinstaat Schweiz. Auslauf- oder Erfolgsmodell*, Zürich 2017, S. 139–166; s. von Jaeger im selben Band die einführenden Reflexionen zu Begrifflichem und Grundlagen des Themas Kleinstaat, S. 15–54).

3 Mit der Entstehung und im Zug des Ausbaus entsprechender Forschungsgebiete verbreiterte sich in den letzten Jahren der Literaturkorpus zu sicherheits- und verteidigungspolitischen Aspekten aus der Kleinstaaten-Perspektive: Vgl. Dennis Gyllensporre, Jacob Westberg, Håkan Edström, *Military Strategy of Small States. Responding to External Shocks of the 21<sup>st</sup> Century*, London 2020; Patrick Coaty, *Small State Behavior in Strategic and Intelligence Studies. David's Sling*, Cham 2019; Clive Archer, *Small States and International Security. Europe and Beyond*, London/New York 2016; Neal G. Jesse, *Small States in the International System: at Peace and at War*, Lanham 2016; Heinz Danzmayr, *Kleinstaat auf der Suche nach Sicherheit. Eine Analyse sicherheitspolitischer Konzepte Österreichs und der Schweiz*, Wien 1991.

4 Das autonome Nachvollziehen von rechtlichen Leitlinien und politisch-administrativen Praktiken ist eine häufige Strategie, die bis hin zur Delegation hoheitlicher Aufgaben, d. h. zur Übertragung staatlicher Kompetenzen an Nachbarn und Kooperationspartner, reichen kann. Vgl. dazu Prinz Nikolaus von und zu Liechtenstein, «Diplomatie und Aussenpolitik von Kleinstaaten», in: Hummer, Busek, Liechtensteinische Akademie (Hg.), *Der Kleinstaat als Akteur in den internationalen Beziehungen*, Vaduz 2004, S. 193–200.

5 Siehe u. a. Eric Hobsbawm, *Das lange 19. Jahrhundert* (3 Bände: *Europäische Revolutionen*, *Die Blütezeit des Kapitals*, *Das imperiale Zeitalter*), Freiburg i.Br. 2022.

6 Sacha Zala, «Souveränität, Neutralität, Aussenhandel: Zweck und Ziele der Schweizer Aussenpolitik seit 1848», in: Thomas Bernauer, Katja Gentinetta, Joëlle Kuntz (Hg.), *Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert*, Zürich 2021, S. 39–56, insbes. S. 41ff. Vgl. auch Cédric Humair, *La Suisse et les puissances européennes. Aux sources de l'indépendance 1813–1857*, Neuenburg 2018 [und] *La Suisse et les empires. Affirmation d'une puissance économique 1857–1914*, Neuenburg 2024.

7 Vgl. dazu ausführlich die hier zitierten Grundlagenwerke: Max Mittler, *Der Weg zum Ersten Weltkrieg: Wie neutral war die Schweiz? Kleinstaat und europäischer Imperialismus*, Zürich 2003 (S. 885); Joseph Jung, *Das Laboratorium des Fortschritts: Die Schweiz im 19. Jahrhundert*, Basel 2020 (S. 540).

8 Madeleine Herren, Sacha Zala (Hg.), *Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus*, Bd. 1, «Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte des Internationalismus 1863–1914», Bern 2023.

9 Carl Baudenbacher, «Kleinstaaten in einer verrechtlichten und vergerichtlichten Welt», in: Hummer, Busek, Liechtensteinische Akademie (Hg.), *Der Kleinstaat als Akteur in den internationalen Beziehungen*, Vaduz 2004, S. 213–221.

10 Zur Geschichte der Neutralität, vgl. das neue Standard- und Überblickswerk von Marco Jorio, *Die Schweiz und ihre Neutralität. Eine 400-jährige Geschichte*, Baden 2023; sowie weiterhin die zusammenfassende Ausgabe der mehrbändigen Klassikerreihe von Edgar Bonjour, *Schweizerische Neutralität. Kurzfassung der Geschichte in einem Band*, Basel 1978.

11 In Bezug auf die Schweiz s. z. B. Markus Furrer, Béatrice Ziegler et al., *Die Schweiz im kurzen 20. Jahrhundert. 1914 bis 1989*, Zürich 2008.

12 Vgl. Stefanie Leuenberger, Philipp Theisohn, Peter von Matt, Carl Spitteler, *Dichter, Denker, Redner*, Zürich 2019; Catherine Guanzini, Peter Wegelin, *Kritischer Patriotismus. Neue Helvetische Gesellschaft 1914–1989*, Bern 1989.

13 Siehe u. a. Josef Mooser, «Die <Geistige Landesverteidigung> in den 1930er Jahren», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* (Themengeft «Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg»), 1997, Nr. 4, S. 685–708. Igor Perrig, *Geistige Landesverteidigung im Kalten Krieg*, Brig 1993.

14 Vgl. Heinz K. Meier, *Friendship under stress. U.S.-Swiss Relations 1900–1950*, Bern 1970, insbes. Kp. 5 «Wilson, Rappard, the Paris Conference and the League of Nations».

15 Siehe dazu das Kapitel «In der Völkergemeinschaft» in: Georg Kreis, *Insel der unsicheren Geborgenheit. Die Schweiz in den Kriegsjahren 1914–1918*, Zürich 2014, S. 273–282; Sacha Zala, Marc Perrenoud, *La Suisse et la construction du multilatéralisme*, Bd. 2, «Documents diplomatiques suisses sur l'histoire de la Société des Nations 1918–1946», Bern 2019.

16 Carlo Moos, «Ein Aufbruch von geringer Nachhaltigkeit. Zur Völkerbundsdebatte nach dem 1. Weltkrieg», in: Sébastien Guex et al. (Hg.), *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, Zürich 1998, S. 47–60; Herbert Lüthy, «La Suisse des deux après-guerre», in: Théo Chopard (Red.)/Neue Helvetische Gesellschaft (Hg.), *Der Weg der Schweiz 1914–1964* («Jahrbuch der NHG»), Bern 1964, S. 63–74.

17 Sacha Zala charakterisiert die Zeitspanne 1920–1948 mit dem Binom «multilaterale Integration und Weg in die Isolation» (s. in: Bernauer, Gentinetta & Kuntz Hg., *Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert*, Zürich 2021, S. 45f.).

18 Thomas Buomberger, *Die Schweiz im Kalten Krieg 1945–1990*, Baden 2017, S. 35. Vgl. ebenfalls Daniel Trachsel, *Bundesrat Max Petitpierre. Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945–1961*, Zürich 2011.

19 Hans Ulrich Jost, «Switzerland's Atlantic Perspectives», in: Marko Milivojevic, Peter Maurer (Hg.), *Swiss Neutrality and Security. Armed Forces, National Defence and Foreign Policy*, New York 1990, S. 120; Daniel Trachsel, *Neutral zwischen Ost und West? Infragestellung und Konsolidierung der schweizerischen Neutralität durch den Beginn des Kalten Kriegs, 1947–1952* («Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung» Bd. 63), Zürich 2002.

20 Vgl. dazu Bernhard Altermatt, «Innere Wahrnehmung und äussere Vermittlung der schweizerischen Aussenpolitik im «europäischen Jahr» 1963», in: Bernhard Altermatt, Cécile Blaser, Gilbert Casasus (Hg.): *La Suisse dans les relations franco-allemandes 1945–1963–2015*, Zürich/Chur 2015, S. 251–275.

21 Vgl. Philip Rosin, «Bundesrat Aubert und die Aktivierung der schweizerischen Menschenrechtspolitik. Die Bedeutung von Europarat und KSZE in den bundesrätlichen Berichten von 1978 und 1982», in: Bernhard Altermatt, Gilbert Casasus (Hg.), *50 Jahre Engagement der Schweiz im Europarat 1963–2013. Die Schweiz als Akteur oder Zaungast der europäischen Integration?*, Zürich/Chur 2015, S. 83–99; Nicolas Badalassi, «L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe de la Guerre froide aux défis du 21<sup>e</sup> siècle», in: Gilles Grin, Bernhard Altermatt, Françoise Nicod (Hg.), *Formes d'Europe. Union européenne et autres organisations*, Lausanne/Paris 2018, 363–385. Zum Engagement von kleinen Ländern in der OSZE (und in der OECD) s. die Beiträge von Botschafterin a. D. Marianne von Grünigen und von Botschafter Ulrich Stacher in: Hummer, Busek, Liechtensteinische Akademie (Hg.), *Der Kleinstaat als Akteur in den internationalen Beziehungen*, Vaduz 2004, S. 318–329.

22 Vgl. Sacha Zala, Flurina Felix (Hg.), *Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus*, Bd. 3, «Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte der UNO 1942–2002», Bern 2022. Zala charakterisiert die Zeit nach Ende des Kalten Kriegs als «ausserpolitische Neuorientierung» (in: Bernauer et al., S. 39–56, insbes. S. 47–53).

23 Bernhard Altermatt, «Europaskeptisches Denken und antieuropäische Politik-Diskurse in der Schweiz und in Europa. Zur qualitativen Untersuchung der Ablehnung der «europäischen Integration» in direktdemokratischen Entscheidungsprozessen (1972–2012)», in: *Revue transatlantique d'études suisses*, No. 5, S. 61–83; Bernhard Altermatt, «Référendums, initiatives et votations populaires sur l'intégration européenne en Suisse et en Europe depuis 1972. Les discours eurosceptique, isolationniste et anti-étranger comme phénomène transnational et objet de recherche historique-politique», in: Grin, Altermatt, Nicod (Hg.), *Formes d'Europe*, Lausanne/Paris 2018, S. 233–264. Siehe ebenfalls Daniel Trachsel, «Von Petitpierre bis Calmy-Rey: Wiederkehrende Debatten um die Schweizer Aussenpolitik», in: CSS ETHZ (Hg.), *Bulletin 2011 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik*, S. 107–136.

24 Vgl. dazu Bernhard Altermatt, «Die wachsenden Mühen der Schweiz mit der Neutralitätspolitik. Welche Werte untermauern die Aussen- und Sicherheitspolitik und dienen den Interessen der Schweiz?», in: Chef der Armee (Hg.), *stratos digital #44* («Militärwissenschaftliche Zeitschrift der Schweizer Armee»), März 2023.

25 Vgl. u. a. Michael Doyle, John Ikkenberry (Hg.), *New Thinking in International Relations Theory*, Boulder 1997.

26 Mit dieser Interpretation der Stellung der neutralen Schweiz in den internationalen Beziehungen knüpfe ich an die Perspektiven des Zürcher Historikers und Professors für Politikwissenschaft Daniel Frei an. Frei unterstrich ab den 1960er-Jahren, dass die Neutralität nur in Funktion der ausserpolitischen Lage und Interessen sinnvoll sei, nur als politisch-militärisches Instrument zur Wahrung der nationalen Sicherheit, was wiederum eine glaubwürdige Bewaffnung voraussetzt (vgl. Daniel Frei, *Neutralität: Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre ausserpolitisches Denken in der Schweiz*, Frauenfeld 1967; Daniel Frei, «Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität», in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsrecht*, Heft 2, 1974, S. 109–20). Der Freiburger Zeithistoriker Urs Altermatt schlug 1983 an einem Kolloquium der Europa-Union Schweiz, an dem auch der vormalige österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky teilnahm, den Bogen zum östlichen Nachbarland: «Wie Österreich [muss die Schweiz] immer neu wiederholen, dass die Neutralität eine strategisch-aussenpolitische Handlungsmöglichkeit ist» (Urs Altermatt, in: *Was heisst neutral sein im Zeitalter europäischer und weltweiter Interdependenz?* Bern 1983, S. 51).

27 Benno Zogg, «Brave New Europe», in: Anna Stünzi et al. Hg., *Hinaus schauen. 26 globale Entwicklungen und die Schweiz*, Basel 2023, S. 22–25.

Expertise

# Security in Uncertain Times

## What Switzerland's Shifting Security Discourse Means for its Military Strategy



**PASCAL LOTTAZ,**  
Kyoto University<sup>1</sup>

### Abstract

In der sich rasant entwickelnden globalen Multipolarität stellen sich neue Sicherheitsfragen für die Schweiz. Die wichtigste davon hat aber nur wenig mit externen Faktoren zu tun, sondern mit unserer Konzeption der Schweiz als permanent neutraler Staat. Während nur die allerwenigsten im Lande das Neutralitätskonzept selbst in Frage stellen, zeigt sich immer stärker, dass unter der Oberfläche eine politische und ideologische Uneinigkeit bezüglich seiner grundlegenden Bedeutungen besteht. Das hat weitreichende

Implikationen für die Ausgestaltung der Landesverteidigung. Dabei lautet die militärische Gretchenfrage: «Nun sag, wie hast du's mit der Kooperation»? Nachfolgend werden zuerst die beiden Sicherheitsstrategien «Sicherheit durch Neutralität» und «Sicherheit durch kollektive Verteidigung» in ihren Grundzügen dargestellt und danach die bestehenden politischen Präferenzen im Schweizer Politsystem analysiert, um daraus Einsichten für die kurz- und mittelfristige strategische Planung abzuleiten.

**Schlüsselbegriffe** Security strategy; neutrality; collective security; NATO; political process

**Keywords** Sicherheitsstrategie; Neutralität; Kollektive Sicherheit; NATO; politischer Prozess



**DR. PASCAL LOTTAZ** ist ein Associate Professor an der Rechtsfakultät der Universität Kyoto, wo er neutrale Akteure in internationalen Beziehungen erforscht.

E-Mail: [pascal.lottaz@neutralitystudies.com](mailto:pascal.lottaz@neutralitystudies.com)



## Two Security Models on the Table

Switzerland's security discourse is going through one of its most serious revisions of the past 200 years. The new multipolar security environment and a brewing change of hearts domestically are eroding traditional reference frames. This is expressed most visibly in a new debate about the country's neutrality – the traditional north star of Swiss security thinking. While neutrality is not the only security factor, it is a fundamental one in terms of strategy and long-term planning. The basic issue is this: Will Switzerland continue to seek security through armed neutrality or is it going to follow the Swedish and Finnish models, seeking security through collective defense within NATO and EU structures? These are two very different security models, and despite announcements to the contrary by the head of Switzerland's Defense Department, Federal Councilor Viola Amherd,<sup>2</sup> it is quite clear that both options are on the table. However, due to Switzerland's direct democratic system, the question of which course Switzerland will follow cannot be settled by a few politicians or their parties alone. Only the country's entire political process can do so – and that one will be in full swing for a few more years. In the meantime, Switzerland's concrete military security strategy hangs awkwardly in the air as it is itself subject to different political visions.

***“In the meantime, Switzerland's concrete military security strategy hangs awkwardly in the air as it is itself subject to different political visions.”***

## Incompatible Strategies

### Security through armed neutrality

The basic problem is that security through collective defense and security through armed neutrality rests on two different and (in principle) incompatible strategies. Security through armed neutrality is based on a mix of “small stick” and “small carrot” approaches. On the one hand, armed neutrals use their limited military abilities to threaten potential invaders with a certain level of pain, signaling that an attacker would have to pay a considerable price in blood and treasure

to overcome the neutral's defenses (the small stick). On the other hand, neutrals offer extensive collaboration, meaning that even potentially hostile parties can obtain benefits through trade and cooperation to a limited degree (the small carrot). However, stationing troops or using the neutral's infrastructure for military purposes remains off-limits. Militarily neutral states maintain their own deterrents while at the same time being useful to all powers in the international world to incentivize them to seek benefits from the neutral by peaceful means and not militarily.

Those were the strategies of most armed neutrals during the Second World War, of which some were successful (Portugal, Spain, Ireland, Sweden, Switzerland, and Turkey) while others failed to deter the Axis (Belgium, Luxemburg, Netherlands, Denmark, Norway, etc.), or the Allies (Iceland, Iran), or both.<sup>3</sup> The great weakness of a neutral security approach is that if the small carrot is not big enough and the “small stick” looks too weak, an adversary will choose to pay the price in blood to get everything it wants by military means. In the worst case, a neutral can become itself the primary object of bellicose desire, as was the case of the neutral Melians who were purged by ancient Athens in the Peloponnesian Wars,<sup>4</sup> or for the neutral Kingdom of Hawaii, which the United States overthrew and annexed in the 1890s.<sup>5</sup>

***“For the neutral security approach to work, armed neutrals need a viable incentive structure toward other powers, and they must keep an independent deterrence potential, albeit one below the threshold of posing an offensive security threat.”***

For the neutral security approach to work, armed neutrals need a viable incentive structure toward other powers, and they must keep an independent deterrence potential, albeit one below the threshold of posing an offensive security threat. They must avoid the security dilemma in which their military readiness could be seen as a potentially offensive threat by adversaries and trigger the logic of preemptive military strikes to disarm them. The latter was

one of the main reasons why Sweden gave up its nuclear program in the Cold War. Stockholm understood that acquiring nuclear weapons might actually increase the chances of a Soviet preemptive attack rather than protect its independence.<sup>6</sup>

### Security through collective defense

Security through collective defense, in contrast, rests on the “big stick” logic, realized through strength in numbers. The three-musketeer principle “one for all, all for one” means that inside an alliance, states seek to increase deterrence to a maximum to scare off potential invaders through their combined might. This also implies the sharing of military abilities, including weapons systems that extend all the way to nuclear arms. An essential part of modern alliances is the “nuclear umbrella” which the United States explicitly extends to South Korea, Japan, and its European NATO partners. The collective defense approach, especially through large and operationally integrated alliances like NATO, aims at projecting so much power that no adversary would even think of picking a fight with it.

The benefits of alliances are straightforward, as they increase a state’s deterrence capacity many-fold. However, they also imply the risk of “entrapment,” meaning that a state might be forced to go to war against its will to help another alliance member – even if that ally might have acted unwisely. Alliances can also be used by powerful members to patrol the behavior of smaller members. The Warsaw Pact, for instance, twice invaded its own members (Hungary and Czechoslovakia) to restore the local political forces that the Soviet Union favored. In the worst case, opposing but interlocking alliances might even lead to massive wars out of relatively small trigger events that kick off chain reactions, drawing one state after another into the fight. The First World War is the standard example of how large numbers of states can “sleepwalk” into a war of alliances.<sup>7</sup>

In principle, the two strategies are mutually incompatible not only because their basic tenets cancel each other out (although there is no international law on this issue, it is largely accepted that a militarily neutral state cannot be part of a military alliance), but also because they create dangerous strategic vul-

nerabilities if mixed. If a state without security guarantees from other countries starts cooperating with an alliance, it makes itself the first target of attack by a potential adversary of that alliance as it is the weakest and least protected link in the structure. Adversaries are further incentivized to strike non-allied nations if their cooperation with a hostile alliance becomes important to that alliance. If, for instance, a strike against the neutral can hurt the entire alliance because military systems are integrated and a blow against the neutral’s infrastructure will weaken the military capabilities of the alliance, then a preemptive strike against the cooperating neutral becomes a tempting option. In fact, international law forbids neutrals from offering their infrastructure (including radio wave transmission) to belligerent powers<sup>8</sup> as this is an un-neutral act helping one side of a conflict and making it more likely that an adversary will strike the neutral to weaken the primary enemy. More could (and should) be said about the notion of “benevolent neutrality”, its risks, and legal implications,<sup>9</sup> but for the sake of brevity, we will continue with the analysis of where Switzerland stands regarding these two security options.

***“Superficially, it seems clear that Switzerland still bets on security through neutrality.”***

### NATO, Neutrality, or Both?

Superficially, it seems clear that Switzerland still bets on security through neutrality. Annual opinion polls show that an overwhelming majority of 91% are in favor of maintaining neutrality (as of 2024).<sup>10</sup> However, the same polls also indicate that there are significant differences in the views of what that neutrality should include – and what not. Especially on the question of military cooperation with NATO, 52% agree that Switzerland should cooperate more closely with the alliance.<sup>11</sup> 30% of respondents even agree with the statement “Switzerland should join NATO,” which means that at least 21% of respondents do not see NATO and Neutrality as incompatible.<sup>12</sup> Furthermore, there are also important differences within the population. Generally, younger people are less likely to view NATO (or cooperation with it) favorably, while respondents with higher educational backgrounds

are more likely to support cooperation and even accession.

But there are other political forces that push and pull the debate in various directions. For instance, a recent study by Ejodus and Hoeffler<sup>13</sup> shows that elites in neutral and nonaligned countries tend to view NATO and Trans-Atlantic integration in general much more favorably than opinion polls would suggest. The authors find that “[a]tlanticist preferences are not only widely shared among policy elites but also systematically concealed from the public across militarily-neutral European countries” and that “elites frequently avoid public expressions of these preferences due to the general population’s deep-rooted attachment to their nation’s policy of military neutrality or non-alignment.”<sup>14</sup> While this study focuses only on Sweden, Austria and Serbia, it is not far-fetched to infer that also in Switzerland policymakers in the federal administration might view NATO in a more favorable light than the general public. After all, the Federal Council has made no secret of its preferences. Over the past three years, it has published four white papers or studies in which it embraced the idea of more security cooperation with NATO and the EU to a level never seen in Swiss history. The 2022 report says that:

*Switzerland has long sought to have options in the event of an armed attack, either to defend itself independently or to organize its defense together with other states. To improve military cooperation capabilities and thereby increase Switzerland’s freedom of action, the army must prepare for international cooperation in a timely manner. The possibilities for cooperation should be utilized to enhance defense capabilities while adhering to neutrality.<sup>15</sup>*

The 2024 report even recommends the interoperability of Swiss military systems with NATO standards through “gradual participation” in NATO certification processes. It is suggested that if “necessary, NATO could assess and certify the interoperability and military capabilities of designated units of the Swiss Army,” meaning that Switzerland would not only “aspire” to be NATO compatible but already make sure NATO itself certifies its interoperability. Furthermore, the report goes on to suggest that Switzerland should participate in NATO’s “Federated Mission Networking” (FMN) project, the aim of which is

***“There is no doubt that the vision of this Federal Council report is the transformation of Switzerland’s armed forces into an operable part of NATO’s overall military capacity.”***

“to integrate the command and communication systems of the armed forces into a single multinational command system, to establish an integral command capability on a technical level.” And because “FMN is considered a cornerstone of any cooperation with NATO (...), Swiss participation is necessary.”<sup>16</sup> There is no doubt that the vision of this Federal Council report is the transformation of Switzerland’s armed forces into an operable part of NATO’s overall military capacity. The passage concludes that

*[t]his collaboration would enable Switzerland, if necessary, to integrate its own systems into NATO’s command and communication systems from the beginning of a joint exercise or operation — whether in military peace-building or defense. NATO refers to this as “Day Zero Connectivity,” a capability Switzerland must have if needed.<sup>17</sup>*

While critics argue that this approach amounts to the operational abandonment of neutrality,<sup>18</sup> the Federal Council claims that it is merely preparing for the worst-case scenario of an armed attack against Switzerland. Should that happen, the legal requirements of neutrality law would cease anyway and the country could defend itself collectively. In other words, the Federal Council’s preferred course of action is to prepare the ground for collective self-defense — but only should the need for it arise.

The fourth and most recent report by a Defense Department-appointed study commission also concluded that cooperation with NATO and the EU “must go beyond the previous collaboration due to the new threat situation. Cooperation should be focused on joint defense [emphasis added].”<sup>19</sup> Furthermore, there have been concrete efforts over the past two years to follow up on these policy guidelines, including high-level meetings of Swiss and NATO military representatives,<sup>20</sup> an agreement on opening a NATO liaison office in Geneva (albeit officially not to liaise with the Federal Government),<sup>21</sup> a memorandum of understanding about Switzerland joining the EU Sky-shield initiative,<sup>22</sup> and, most visibly, Frau Amherd’s participation at a North Atlantic Council Meeting (the political arm of NATO) — a first in Switzerland’s history.<sup>23</sup>

### Not a Done Deal, Nor Party Politics

However, while the political and military rapprochement between Switzerland and NATO is obvious and evident, there are, at the same time, other forces inside the country's political process working on changing that direction. Not only did the Federal Council itself publish a report on its neutrality policy in October 2022, concluding that the principles outlined back in 1993 are still valid and the basis for its decision-making,<sup>24</sup> but in summer 2024, the National Council (the lower chamber of parliament) adopted a motion that would forbid Switzerland's participation in NATO missions that practice collective self-defense under Article 5 of the NATO charter. The rationale of the motion, as presented by the Council's Security Policy Commission, is that:

*[I]t is in Switzerland's interest to strengthen cooperation with NATO in specific areas, particularly in military peace promotion, cyberattack defense, or system interoperability, to be prepared for potential future cooperation in case of an emergency. At the same time, the Commission recognizes the need for clarification regarding the preservation of Switzerland's neutrality and non-alignment. Switzerland's neutrality and non-alignment remain important and useful instruments of Swiss security and foreign policy, even in these times.<sup>25</sup>*

The success of the motion in the National Council was possible due to a political realignment of NATO-skeptical factions among left- and right-wing parties.<sup>26</sup> However, it failed to convince the State Council (the upper chamber), which rejected it by 29 to 12 votes (with 4 abstentions).<sup>27</sup> The motion will now be deliberated again in the lower chamber. Looking at the debate in the State Council, it is apparent that there is no consensus among parliamentarians as to what level of cooperation with NATO is or is not compatible with Switzerland's neutrality.<sup>28</sup>

This trend is also visible at other levels of society, most evidently in the form of a popular initiative for a national neutrality referendum. If successful, the initiative would define neutrality in Switzerland's constitution (where the concept is currently only mentioned but not specified) as perpetual, armed, alliance-free, and – for the first time in any constitutional neutrality – it would include the state's duty to remain economically neutral by avoiding the im-

position of sanctions on belligerent parties.<sup>29</sup> As of summer 2024, the initiative has gained the necessary signatures to launch a referendum (in 2025 or 2026) and it kicked off a lively public debate crossing traditional party lines. While the idea initially gained popularity due to the support of former Federal Councillor and right-wing fire-brand Christopher Blocher, the citizen committee that worked out the concrete initiative text is not beholden to any party and it includes left and right-wing activists alike. Furthermore, during the 18 months allocated for signature gathering, a separate committee of academics, unionists and politicians from left and green parties formed that supported the initiative, including many figureheads of the communist party.<sup>30</sup> Only five months later, another group of academics and politicians published a counter-proposal against the initiative, advocating for a much more discretionary approach to Swiss neutrality.<sup>31</sup> Evidently, support for the neutrality initiative is not a question of party politics but of security thinking and perceptions.

***“In its national security discourse, Switzerland is currently between a rock and a hard place. The country has not made up its mind on whether to pursue national security under a pure collective defense strategy or a proper neutrality strategy.”***

### Conclusion: No Silver Bullets. Only Pragmatism.

In its national security discourse, Switzerland is currently between a rock and a hard place. The country has not made up its mind on whether to pursue national security under a pure collective defense strategy or a proper neutrality strategy. This creates dangerous strategic vulnerabilities, which military planners should take into consideration in their short- and medium-term planning. While a direct kinetic attack on Switzerland is at this point unlikely due to its geographic location among exclusively friendly nations, the dilemmas and vulnerabilities that result from this strategic “in-between” situation should be taken into account when planning conflict scenarios and in political discussions with security partners.



**“The question for military strategists is not whether Switzerland should cooperate with foreign powers, but how far that cooperation can go and at what point more cooperation might actually decrease its security.”**

Both security strategies have their weaknesses and can fail to produce security. There are no silver bullets in international relations. Switzerland has been successfully using the neutral approach for the last 200 years, although the meaning of its neutrality and what the country used as small sticks and small carrots changed over time. It must change again now. Integrated international supply chains for arms production, military procurements abroad, and the country's geo-economic position are only some of the factors that constrain its policy choices. The question for military strategists is not whether Switzerland should cooperate with foreign powers, but how far that cooperation can go and at what point more cooperation might actually decrease its security. And while in theory security through neutrality and security through collective defense are mutually exclusive, reality is a messy place, and the uncertain national security debate means that military strategists have no choice but to prepare for both at the same time. ♦

## Notes

- 1 Statement on Conflict of Interest: Pascal Lottaz is a Swiss academic in Japan. He leads a research group on neutrality studies at Kyoto University and actively supports the “neutrality initiative” discussed later in this essay. Regardless of his political opinions, this paper has been written with the intention of offering an objective analysis of the current political security debate in Switzerland. English translations of German source materials were done by the author.
- 2 “Ein Nato-Beitritt ist ausgeschlossen”, *Blick*, May 19 2022, <https://www.vbs.admin.ch/it/ein-nato-beitritt-ist-ausgeschlossen-i>.
- 3 Norway was already slated for invasion by Great Britain when Hitler invaded first.
- 4 Thucydides, *The History of the Peloponnesian War*, trans. Richard Crawley, 1874 ed. (London: Longmans, 431 BC), 396–404.
- 5 David Keanu Sai, “Neutrality: From the Crimean Conflict through the Spanish-American War” *Paper presented at the University of Cambridge, UK, Centre for Research in the Arts, Social Sciences and Humanities, Sovereignty and Imperialism: Non-European Powers in the Age of Empire*, September 10–12 (2015).
- 6 Thomas Jonter, *The Key to Nuclear Restraint: The Swedish Plans to Acquire Nuclear Weapons During the Cold War* (London: Palgrave Macmillan, 2016).
- 7 Christopher Clark, *The Sleepwalkers: How Europe Went to War in 1914*, (London: Penguin Books, 2012).
- 8 See Article 3 of the 1907 Hague Convention.
- 9 See, for reference, Luca Ferro and Nele Verlinden, “Neutrality During Armed Conflicts: A Coherent Approach to Third-State Support for Warring Parties,” *Chinese Journal of International Law*, no. 17 (2018); Stephen C. Neff, “A Tale of Two Strategies: Permanent Neutrality and Collective Security,” in *Permanent Neutrality: A Model for Peace, Security, and Justice*, ed. Herbert Reginbogin and Pascal Lottaz (Lanham: Lexington Books, 2020).

- 10 Tibor Szvircsev Tresch et al., *Studie “Sicherheit 2024”* (Zürich: Militärakademie (MILAK) an der ETHZ, 2024), 55.
- 11 Szvircsev Tresch et al., *Studie “Sicherheit 2024”*, 46.
- 12 Szvircsev Tresch et al., *Studie “Sicherheit 2024”*, 42.
- 13 Filip Ejodus and Catherine Hoeffler, “Crypto-Atlanticism: The untold preferences of policy elites in neutral and non-aligned states,” *Contemporary Security Policy* (2023), <https://doi.org/10.1080/13523260.2023.2289329>.
- 14 Ejodus and Hoeffler, “Crypto-Atlanticism,” 26.
- 15 Bundesrat, *Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine* (Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft, September 7, 2022), 38–39.
- 16 Bundesrat, *Verteidigungsfähigkeit und Kooperation* (Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft, Januar 31, 2024), 27. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/85931.pdf>.
- 17 Bundesrat, *Verteidigungsfähigkeit und Kooperation*, 27.
- 18 “Globalist Elites Are Trying To Fool Even Switzerland Into the Alliance | Alberto Togni” (YouTube, April 27, 2024). [https://youtu.be/UoeDxAX\\_tDk?si=B-LX6a-yy-NAUH4D](https://youtu.be/UoeDxAX_tDk?si=B-LX6a-yy-NAUH4D).
- 19 Katja Gentinetta, *Bericht der Studienkommission Sicherheitspolitik* (Bern: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, 2024), 39.
- 20 “Der Chef der Armee nimmt am Treffen der Nato-Armeechefs in Brüssel teil,” *Medienmitteilung der Schweizerische Eidgenossenschaft*, January 18 2024, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-99740.html>.
- 21 “Direktor der Direktion für Völkerrecht unterzeichnet Abkommen über rechtlichen Status des NATO-Verbindungsbüros in Genf,” *Medienmitteilung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, July 15 2024, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-101857.html>.
- 22 Federal Council, “Federal Council decides to join the European Sky Shield Initiative,” *Portal of the Swiss Government* (2024), <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-100650.html>.
- 23 “In a historic first, Swiss defence minister joins meeting of NATO’s North Atlantic Council,” *North Atlantic Treaty Organization*, March 22 2023, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_213105.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_213105.htm?selectedLocale=en).
- 24 Schweizerischer Bundesrat, “Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 22.3385, Aussenpolitische Kommission SR, 11.04.2022,” (Bern, October 26 2022). <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-90895.html>.
- 25 Sicherheitspolitische Kommission, “Fokussierung auf die verfassungsmässigen Aufgaben der Armee. Keine Teilnahme an Nato-Bündnisfallübungen!,” *Nationalrat*, June 13 2024, <https://www.parlament.ch/en/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=65056>.
- 26 Andrea Fopp, “Wie linke Pazifisten und rechte Neutralitäts-Turbos die Schweiz abschotten wollen,” *Neue Zürcher Zeitung*, June 24 2024, <https://www.nzz.ch/schweiz/landesverraeterin-pazifisten-erleben-harte-zeiten-und-suchen-ausgerechnet-die-naehe-zur-svp-ld.1834557>.
- 27 “Motion SiK-N. Fokussierung auf die verfassungsmässigen Aufgaben der Armee. Keine Teilnahme an Nato-Bündnisfallübungen!” *Ständerat*, September 18, 2024. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=65557>.
- 28 Ibid.
- 29 Verein zur Wahrung der Schweizer Neutralität. “Die Neutralitätsinitiative”, [neutralitaet.ch](http://neutralitaet.ch), accessed on August 26, 2024.
- 30 Pascal Lottaz, Verena Tobler Linder, and Wolf Linder, “Call from Left and Green Supporters: Yes to the Neutrality Initiative!,” *neutralitystudies.com*, January 10 2024. For the positions of the Swiss Communist Party see [www.partitocomunista.ch](http://www.partitocomunista.ch).
- 31 Cottier et al., “Manifest Neutralität 21”, *Association La Suisse en Europe*. May 29, 2024. <https://suisse-en-europe.ch/neutralitaet-21/>



Expertise

# Der letzte interoperative Einsatz der Schweizer Armee

Der Angriff der Schweizer Armee gegen Frankreich 1815



JEAN-MARC HOCHSTRASSER

## Résumé

En 1815, la Suisse mobilisa plus de 40000 hommes contre Napoléon Ier revenu d'exil. Les adversaires de l'empereur ont exercé une telle pression sur la Suisse que la Confédération a fini par signer une convention avec eux le 20 mai 1815. La conséquence en fut le passage des troupes autrichiennes à travers le Valais et près de Bâle. Le général von Bachmann, commandant en chef de l'Armée suisse, entra dans la Franche-Comté avec plus de 25000 hommes, parallèlement à

l'avancée des armées autrichiennes. Il y eut également une bataille de mouvement dans l'actuel canton du Jura entre Français et Suisses, qui se termina par la prise de la forteresse française de Blamont. Enfin, des unités suisses participèrent également au siège de la forteresse française de Huningue, située aux abords de Bâle, sous le commandement d'un archiduc autrichien. Ce fut le dernier engagement offensif et interopérable de l'Armée suisse.

**Schlüsselbegriffe** 1815; Konvention; Neutralität; Frankreich; Napoleon

**Keywords** 1815; convention; neutrality; France; Napoléon



**LIC. PHIL. | JEAN-MARC HOCHSTRASSER** ist Leiter Bibliothek MILAK/AAL.

Er hat an der Universität Zürich studiert und ist Lehrer und Dozent für Geschichte und Politologie. Jean-Marc Hochstrasser hat sich auf die historischen Ereignisse in der Schweiz zwischen 1798 und 1848 spezialisiert.

E-Mail: [Jean-Marc.Hochstrasser@vtg.admin.ch](mailto:Jean-Marc.Hochstrasser@vtg.admin.ch)

**1815** kehrte Napoleon I nach Frankreich zurück und übernahm die Macht, ohne einen Schuss abgeben zu müssen. Diese Episode ist als «100 Tage Herrschaft» in die Geschichte eingegangen und war auch für die Schweiz wichtig. Die Eidgenossenschaft mobilisierte über 40 000 Soldaten, die die Grenze gegen Westen absicherten. Nach der Niederlage Napoleons bei Waterloo überschritt die Armee die Grenze und besetzte Teile der Freigrafschaft Burgund. Es war die letzte Offensive der Schweizer Armee und dies in Form einer inter-operativen Aktion, da gleichzeitig alliierte Truppen aus allen Richtungen und österreichische aus der Schweiz in Frankreich einfielen.

### Die Grenzbesetzung von 1815

Als Napoleon im März 1815 die Macht in Frankreich wieder übernahm, befahl die Tagsatzung den Kantonen zwei Kontingente zu mobilisieren, was rund 60 000 Soldaten entsprach, und sie der Eidgenossenschaft zur Verfügung zu stellen. Da das Land mehrmals entwaffnet worden war und Napoleon keine eigenständige Schweizer Armee zugelassen hatte, stellte dies eine gewaltige Herausforderung dar.

Innert dreien Monaten rückten über 40 000 Soldaten mit rund 120 Kanonen ein, die zunächst von Oberst-quartiermeister Finsler (Zürich) entlang der Grenze zwischen Basel und Genf aufgestellt wurden. Der ab April 1815 das Oberkommando ausübende Glarner General Niklaus von Bachmann zog die Truppen dann von der Grenze zurück und konzentrierte diese im westlichen Mittelland. Dies, da die Schweiz von Frankreich aus drei Richtungen angegriffen werden konnte und die Armee einem Angriff wuchtig entgegentreten sollte. Bachmann versprach sich durch die Neugruppierung einen operativen Vorteil.

Ganz Europa rüstete auf und die Heere wurden auf beide Seiten der französischen Grenzen aufgestellt. Napoleon versuchte, durch zahlreiche Versprechen – auch der Schweiz gegenüber – einen Kriegausbruch zu verhindern. Der Schweiz versprach er, die Neutralität zu achten. Doch die alliierten Mächte Österreich, Grossbritannien, Preussen und Russland erklärten Napoleon – nicht Frankreich! – den Krieg. Dieser Konflikt sollte in der Schlacht bei Waterloo am 18. Juni

1815 enden und Napoleon war gezwungen, ein weiteres Mal abzudanken.

### Die Konvention vom 20. Mai 1815

Bei Beginn der Grenzbesetzung befand sich die Schweiz nicht im Zentrum des Interesses der Grossmächte. Die Schweiz erkannte weiterhin den ins Exil geflüchteten König Ludwig XVIII. an und verweigerte jeden diplomatischen Kontakt mit dem kaiserlichen Frankreich. Die Schweiz erhielt viel Wohlwollen bei den Gegnern Napoleons durch das Verhalten der französischen Schweizer-Regimenter, die als einzige Truppen Frankreichs bei der Rückkehr Napoleons im Frühjahr 1815 dem König treu geblieben und nicht zum Kaiser übergelaufen waren. Diese rund 2500 Mann kamen im April und Mai 1815 in die Heimat zurück und verstärkten die Schweizer Armee.

**«Je länger der Konflikt aber andauerte, desto grösser wurden die Ansprüche der Alliierten an die Schweiz.»**

Je länger der Konflikt aber andauerte, desto grösser wurden die Ansprüche der Alliierten an die Schweiz. Anfänglich begnügten sich die Monarchien mit der Versicherung der Schweiz das Land selber verteidigen zu wollen, später wurde jedoch eine aktive Teilnahme am Krieg gegen Napoleon immer lauter gefordert. Vor dem immer stärker werdende Druck

kapitulierte schliesslich die Schweiz und schloss mit den Gegnern Napoleons einen Vertrag, die «Konvention vom 20. Mai 1815» ab. Dabei konnte wenigstens eine Verpflichtung zur aktiven Teilnahme am Krieg gegen Napoleon verhindert werden. Der wichtigste und zugleich heikelste Punkt dieser Übereinkunft war Artikel 4<sup>1</sup>. Dieser hatte zum Inhalt, dass die Monarchien das Recht erhielten, durch die Schweiz zu marschieren, dies jedoch nur in «dringenden Fällen», wenn im beidseitigen Interesse und nachdem die Zustimmung der Tagsatzung eingeholt worden sei. Dafür versprachen sie, auf die Erstellung von Depots, Spitälern, Militärstrassen usw. zu verzichten. An der Tagsatzung und in den Kantonen war dieser Artikel sehr umstritten, da der Text den Österreichern doch sehr viel Interpretationsspielraum liess. Schliesslich ratifizierte die Tagsatzung am 12. Juni gegen die Stimmen von Aargau, Basel, Tessin und Waadt die Konvention. Frankreich sperrte darauf die Grenze, da die Schweiz nicht mehr als neutral betrachtet wurde. General von Bachmann verstand die Politik der politischen Behörden nicht mehr, weil er überzeugt war, dass sein durch die Tagsatzung ihm erteilter Auftrag und der Abschluss der Konvention sich gegenseitig ausschlossen und zog einen Rücktritt in Betracht. Durch schmeichelnde Briefe aus den Kreisen der Tagsatzungsführung konnte der General von einem Rücktritt abgehalten werden.

### Der Durchmarsch österreichischer Truppen

Kaum war die Konvention von der Schweiz ratifiziert worden, teilte am 14. Juni 1815 der sich in der Schweiz aufhaltende österreichische Generalmajor von Steigentesch den Durchmarsch österreichischer Truppen über den Simplon, bei Basel, bei Rheinfelden und bei Schaffhausen in Richtung Frankreich der Tagsatzung mit. Jetzt stand nicht mehr eine Bitte an die Schweiz, eine alliierte Anfrage und die Zustimmung der Tagsatzung zur Diskussion – nun wurde lediglich noch mitgeteilt und dazu noch jeweils mit einer Forderung für die Lieferung von Lebensmitteln und Pferdefutter.

Bereits vier Tage nach der Ankündigung erschienen die ersten österreichischen Truppen in Brig. Entgegen der Konvention marschierten die über 50 000 Soldaten nicht zügig durch das Rhonetal, sondern blieben mehrere Tage an den gleichen Orten. Auch errichteten sie Depots und ein Militärspital.

**«Ab dem 25. Juni begann der Durchmarsch von über 200 000 Österreichern durch Basel, der als Reaktion einen ersten Beschuss Basels durch die Festung Hüningen auslöste.»**

Ab dem 25. Juni begann der Durchmarsch von über 200 000 Österreichern durch Basel, der als Reaktion einen ersten Beschuss Basels durch die Festung Hüningen auslöste. Mit der Drohung eines österreichischen Generals, für

jede auf Basel abgeschossene Kugel ein Dorf im Elsass niederzubrennen, konnte der Beschuss fürs erste gestoppt werden.

### Der Einmarsch in die Freigrafschaft Burgund

Schon vor der ersten Beschiessung Basels am 28. Juni zog Bachmann Truppen im Grenzgebiet zusammen. In einem flammenden Tagesbefehl stimmte er die Soldaten auf den Einmarsch in Frankreich ein und rief sie sogar auf, die Beschiessung Basels und die Ereignisse von 1798 zu rächen. In diversen Einheiten wurde dieser Tagesbefehl von der Truppe mit Gelächter quittiert. Die stärksten Befürworter eines gemeinsamen Vorgehens mit den Alliierten waren die ehemaligen Söldneroffiziere im Hauptquartier. Am 3. Juli überschritten Teile der 1. Armee-Division bei Pontarlier bei leichtem Schneefall die Grenze und besetzten diese Stadt. Die Truppen wurden anfänglich von der Zivilbevölkerung freundlich empfangen, da auch sie unter Plünderungen gelitten hatten. Gesamthaft überschritten rund 25 000 Mann die Grenze. Dabei kam es auch zu einem unerfreulichen Zwischenfall. Die Brigade Schmiel meuterte, mit Ausnahme eines Bataillons und einer Scharfschützen-Kompanie, beim Grenzübertritt mit der Begründung, ihr Eid umfasse nur die Verteidigung des Landes und nicht den Einmarsch in fremde Gebiete. Die Meuterer wollten sich den Rückweg in ihre Heimat erzwingen, wurden jedoch von der Reserve-Brigade Meyer am Übergang der Juragewässer gehindert.

Bei den Besatzungstruppen zeigten sich sehr schnell Versorgungsprobleme. Die Soldaten begannen daher zu plündern und das schlechte Wetter erschwerte ihren Aufenthalt. Um die Versorgung auf breitere Basis sicherzustellen, wollte General von Bachmann das Besatzungsgebiet vergrössern. Diese Ankündigungen lösten in der Tagsatzung aber heftigen Widerstand aus, befürchteten doch die Politiker, dass dieses Vordringen nur ein Vorwand sei, um mit den Österreichern zusammen Besançon zu belagern. Die Schweizer Beteiligung an dieser Belagerung hatte Bachmann befürwortet – im Gegensatz zur Tagsatzung – und es war ein Brief aufgetaucht, in welchem Bachmann dem österreichischen Oberbefehlshaber 25 000 Mann für das gemeinsame Vorgehen gegen Frankreich versprochen. Die Politiker nahmen nun die Dinge wieder selbst in die Hand und schickten drei Delegierte ins Hauptquartier. Bachmann verstand den Wink und trat zurück, wobei sein Entlassungsgesuch eher einem Ultimatum entsprach, und übergab das Kommando dem bisherigen Oberstquartiermeister Finsler aus Zürich. Dieser musste nun die Armee aus Frankreich zurückziehen und die einzelnen Einheiten in ihre Heimatkantone führen. Gleichzeitig sollten zwei Brigaden bei der Belagerung von Hünningen mithelfen und eine Brigade das aus der Eidgenossenschaft ausgetretene Nidwalden besetzen und in die Eidgenossenschaft zurückführen.<sup>2</sup>

Während des Einmarschs und der Besatzung fanden keine Absprachen oder koordinierte Aktionen mit den ebenfalls in der Gegend sich befindlichen österreichischen Truppen statt. Soweit bekannt, korrespondierte einzig General von Bachmann mit dem österreichischen Oberkommando.

### Das Gefecht bei Blamont

Effektive Kämpfe fanden jedoch nicht beim Einmarsch in die Freigrafschaft Burgund statt, sondern eher zufällig westlich der Ajoie. Der heutige Kanton Jura war während der Grenzbesetzung der Schweiz zugesprochen worden. Das Gebiet war in der Folge nur zögerlich von eidgenössischen Truppen besetzt worden. Anfang Juli 1815 befanden sich je zwei Infanterie-Bataillone und Kavallerie-Einheiten und ein Detachement Artillerie in der Ajoie. Mehrmals hatten französische Freicorps jurassische Dörfer geplündert und sich anschliessend in die Festung Blamont zurückgezogen. Am 1. Juli

begegnete überraschenderweise eine Schweizer Patrouille im Grenzgebiet einer Gruppe Franzosen auf Plünderungszug. Da zahlenmässig stark unterlegen, zogen sich die Schweizer zurück. Darauf rückte der in Porrentruy stationierte Oberstleutnant Johannes Füssli (Zürich) mit seinem Bataillon, verstärkt durch Scharfschützen, Artillerie und Kavallerie, in Richtung der Plünderer aus. Ihm schlossen sich 30 österreichisch-ungarische Husaren an. Füssli stellte fest, dass sich jenseits der Grenze die Plünderer im Dorf Villars verschanzt hatten. Nach einem kurzen und heftigen Gefecht eroberten die Schweizer das Dorf, das dabei in Flammen aufging. Da Füssli davon ausging, dass die Franzosen in Bälde verstärkt würden, zog er seine Truppen auf Schweizer Gebiet zurück und ging selber nach Porrentruy, um seinen Bericht zu schreiben. Inzwischen war aber Oberst von Gatschet (Bern) mit einem weiteren Zürcher Bataillon an der Grenze erschienen. Mit der nun verstärkten Mannschaft zog er vor die Festung Blamont und forderte diese zur Kapitulation auf. Am 3. Juli ergab sich die Festung kampfflos und die 75 Soldaten starke Besatzung geriet in Gefangenschaft. Die Schweizer erbeuteten im Schloss vier Kanonen und zahlreiche Munitionsreserven, davon forderte Österreich, wegen des Einsatzes der 30 Husaren, die Hälfte der Kanonen. Die Schweiz scheint dieser Forderung nicht nachgekommen zu sein.

### Die Belagerung von Hünningen im August 1815

Nachdem sich die Armee aus Frankreich zurückgezogen hatte, musste noch das Problem mit der Basel bedrohenden Festung Hünningen «gelöst» werden. Ab Beginn der Grenzbesetzung im Frühjahr 1815 beobachteten schwache Schweizer Kräfte die Festung, die unter dem Kommando von General Joseph Louis Baron de Barbanègre, einem verdienten und bewährten General Napoleons, stand. Nachdem über 200 000 österreichische Soldaten die Rheinbrücken in Basel überquert hatten, um das Elsass und die Burgunder Pforte anzugreifen, beschoss, wie bereits weiter oben ausgeführt, Hünningen die Stadt Basel. Der die Gegend von Basel kommandierende Oberst und Divisions-Kommandant d'Affry (Freiburg) forderte umgehend die Überlassung von Belagerungsgeschützen aus den kantonalen Zeughäusern von Basel. Doch die geringe in Aussicht gestellte Anzahl an Kanonen und Mörsern bewog







alliierten Seite nahmen 13 Bataillone aus Österreich, Württemberg und Hessen-Darmstadt teil, unterstützt durch bis zu 170 Geschütze. Am 24. August begannen Verhandlungen, die zwei Tage später zur Kapitulation Hünings führten.

Erzherzog Johann hatte von der Schweiz den Einsatz von dauernd 2000 Mann am rechten Rheinufer gefordert. Effektiv an der Belagerung nahmen dann zehn Bataillone, mit sehr unterschiedlichen Beständen, drei Artillerie- und zwei Scharfschützen-Einheiten teil. Zusätzliche Geschütze waren von kantonalen Zeughäusern, zu über 80 % aus Zürich, geliefert worden. Zu keinem Zeitpunkt erreichte das Schweizer Kontingent den geforderten Bestand. Jeweils waren rund 300 bis 1700 Soldaten gleichzeitig im Einsatz, vor allem beim Bau von Befestigungen. Die Schweizer Artillerie begann erst am 22. August mit der Beschiessung der Festung. Dabei schoss die stärkste Waffe, der Zürcher Mörser Apollo nur einen Tag, da danach die Munition ausging und am Geschütz Risse entstanden waren. Gesamthaft wurden rund 20 Schweizer Soldaten verwundet und drei starben. Tragisch war der Tod des 23-jährigen Hans Jakob Bossard von Bauma (Kanton Zürich), der sich in seiner Freizeit in die Gräben begeben hatte, dabei von einer Flintenkugel am Kopf getroffen wurde und vierzehn Tage später im Militärspital von Pratteln verstarb.

Die Waffenstillstands- und Kapitulations-Verhandlungen fanden ohne Teilnahme eines eidgenössischen Vertreters statt. Daher unterschrieb auch kein Schweizer die Kapitulationsurkunde. An der Übergabezeremonie waren dann zwei Infanterie-Bataillone sowie einige Scharfschützen und Artilleristen aus der Schweiz beteiligt. Gleich nach der Kapitulation begann die Zerstörung der Festung auf Kosten der Schweiz und der Kantone. Im 2. Pariser Friede von November 1815 wurde Frankreich der Wiederaufbau der Festung verboten.

### Die nachträglichen Auswirkungen

Anlässlich der Grenzbesetzung von 1815 kam es interoperationell zu einer Unterstellung Schweizer Truppen (Hünings), einer spontanen Zusammenarbeit (Blamont) und einer operativen Absprache ohne Folgen auf taktischer Stufe (Freigrafschaft Burgund). Die Zusammenarbeit mit den österreichischen Truppen hatte

**«Militärisch hatten die Erfahrungen mit den ausländischen Truppen keine direkt ableitbaren Konsequenzen. Dies kann ja nicht überraschen, war doch die Schweizer Armee, besonders die höheren Funktionsträger durch ihre Söldnererfahrungen, mit dem Ausland schon stark vernetzt.»**

keine Auswirkungen auf Ausbildung oder Ausrüstung der Schweizer Truppen. Militärisch hatten die Erfahrungen mit den ausländischen Truppen keine direkt ableitbaren Konsequenzen. Dies kann ja nicht überraschen, war doch die Schweizer Armee, besonders die höheren Funktionsträger durch ihre Söldnererfahrungen, mit dem Ausland schon stark vernetzt. Österreich verbesserte das Verhältnis zu den Schweizer Politikern und höheren Militärs, indem diesen Orden verteilt wurden. Mit Ausnahme von Generalquartiermeister Finsler nahmen alle die Auszeichnungen an.

**«Die Grenzbesetzung von 1815 führte als innenpolitische Massnahmen zu einer verbesserten Militärorganisation 1817, zur Gründung der Zentralschule 1819 und zum Abhalten von gemeinsamen Übungslagern ab 1822.»**

Die Grenzbesetzung und der Feldzug von 1815 hatten die Unzulänglichkeiten des Schweizer Wehrwesens aufgezeigt. Dies führte als innenpolitische Massnahmen zu einer verbesserten Militärorganisation 1817, zur Gründung der Zentralschule 1819 und zum Abhalten von gemeinsamen Übungslagern ab 1822. Aussenpolitisch führte der 2. Pariser Friede vom November 1815 nun endgültig zur Anerkennung der Schweizer Neutralität durch die siegreichen Mächte. Als Dank für den Einsatz gegen Napoleon sprachen die alliierten Mächte von der durch Frankreich abzuleistenden Kriegsentschädigung von 700 Millionen französischer Francs drei Millionen der Schweiz zu. Dieses Geld bildete den Grundstock für eine eidgenössische Kriegskasse, die in der Folge durch Zollerträge aufgestockt wurde. ♦

## Endnoten

- 1 Der Text der Konvention ist am Schluss dieses Artikels aufgeführt.  
 2 Seit 1814 weigerte sich Nidwalden bei der sogenannten «langen Tagsatzung», die einen neuen Bundesvertrag erarbeitete und beschloss, mitzumachen. Dem Halbkanton schwebte eine 13-örtige Eidgenossenschaft vor, wie vor 1798. Nach endlosen Resolutionen und Gegen-Resolutionen entschied die Tagsatzung im August 1815, Nidwalden mit einer Brigade zu besetzen und wieder in die Eidgenossenschaft zurückzuführen. Einzige noch heute sichtbare Auswirkung dieser Episode ist, dass Engelberg dann Obwalden zugeschlagen wurde.

## Literaturverzeichnis

- Chapuisat, Edouard, *Der Weg zur Neutralität und Unabhängigkeit: Die Schweiz 1814 und 1815*, in: Schweizer Kriegsgeschichte, Heft 9, Bern 1921, S. 53–119.
- Hochstrasser, Jean-Marc; *Die letzte Offensive der Schweizer Armee, die Grenzbesetzung und der Feldzug in die Freigrafschaft Burgund von 1815*, in: Schweizerische Gesellschaft für militärhistorische Studienreisen (Hg.), Heft 38, Zürich 2016, S. 79–98.
- Hochstrasser, Jean-Marc; «Pour la patrie et l'honneur» von Charles Venant, erste französische Aufarbeitung des Konflikts von 1815 zwischen Frankreich und der Schweiz (Buchbesprechung), *stratos digital* #66 (2. November 2023). Der Artikel beinhaltet eine kurze Zusammenfassung der Ereignisse.

## Anhang

### Konvention vom 20. Mai 1815 zwischen Grossbritannien, Preussen, Österreich, Russland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft

#### Nous les Députés des Cantons réunis en Diète de la Confédération suisse faisons savoir par les présentes:

##### Art. I.

L'alliance contractée par les cours d'Autriche, de Russie, de la Grande-Bretagne et de Prusse, ayant pour but de rétablir la tranquillité et de maintenir la paix en Europe, et les intérêts les plus chers de la Suisse s'y trouvant étroitement liés, la Confédération déclare son adhésion au même système. Elle s'engage à ne point s'en séparer, à ne former aucune liaison, à n'entrer en aucune négociation qui y serait contraire, et à y coopérer, d'après ses moyens, jusqu'à ce que le but de cette alliance soit atteint. Leurs Majestés Impériales et Royales promettent de leur côté, à l'époque de la pacification générale, de veiller au maintien des avantages assurés à la Suisse par les actes du congrès de Vienne des 20 et 29 Mars 1815, et

généralement de soigner touses intérêts autant que les circonstances pourront le permettre.

##### Art. II.

Pour remplir l'engagement de coopération stipulé par l'article précédent, la Suisse, qui a déjà mis sur pied trente mille hommes et qui organise une réserve pour les soutenir au besoin, promet de tenir constamment en campagne un corps d'armée suffisant pour garantir sa frontière contre toute attaque de l'ennemi, et pour empêcher de ce côté toute entreprise qui pourrait nuire aux opérations des armées alliées.

##### Art. III.

Dans le même but les hautes Puissances s'engagent à destiner, aussi longtemps que les circonstances l'exigeront, et d'une manière compatible avec le plan des opérations générales, une partie suffisante de leurs forces pour se porter à l'aide de la Suisse toutes les fois que ses frontières seront attaquées et qu'elle réclamera des secours.

##### Art. IV.

En considération des efforts que la Suisse s'engage à faire de concert avec elles, les Puissances renoncent à former des établissements de routes militaires, d'hôpitaux et de dépôts onéreux sur son territoire. Dans les cas d'urgence où l'intérêt commun exigerait un passage momentané de troupes alliées à travers de quelques parties de la Suisse, on recourra à l'autorisation de la Diète. Les dispositions ultérieures résultantes de son acquiescement, ainsi que les indemnités que la Suisse serait en droit de réclamer, seront réglées de gré à gré par des commissaires.

##### Art. V.

Les Puissances promettent de faciliter, d'après les demandes particulières qui leur seraient faites, des achats d'armes et de munitions dans les pays voisins, aux cantons qui en auront besoin.

##### Art. VI.

Voulant donner à la Suisse une preuve de leur bienveillance, et afin de subvenir aux besoins des cantons qui pourraient se trouver hors d'état de faire face d'une autre manière aux dépenses d'un armement prolongé, les Puissances sont disposées à les secourir au moyen d'emprunts. Le montant de ces emprunts et les autres conditions nécessaires seront réglées éventuellement par une convention spéciale.

*Art. VII.*

*Les ratifications de Leurs Majestés Impériales et Royales et celle de la Diète au nom « des cantons de la Confédération suisse, seront échangées à Zurich dans l'espace de trois semaines, ou plus tôt si faire se peut.*

*En foi de quoi les fondés de pouvoir respectifs ont apposé leur signature et le sceau de leurs armes, à Zurich le vingtième Mai, mil huit cent quinze, le 20<sup>e</sup> Mai 1815.*

Beilage zum III. Band des Abschiedes der ausserordentlichen Tagsatzung von 1814 und 1815, Litt. G

Expertise

# Vorbereitung für den Ernstfall

## Die schweizerisch-französischen Absprachen 1937–1940

**GEORG KREIS****Résumé**

La neutralité suisse doit être une neutralité armée, afin que la Suisse puisse se défendre elle-même et seule, et ainsi faire respecter sa neutralité. Telle a été pendant longtemps la doctrine dominante. Il était donc exclu que le petit Etat neutre cherche ou accepte un soutien extérieur pour sa défense. Contrairement à cette conception, des accords substantiels ont été conclus entre les militaires suisses et français en 1937–1940 afin de

pouvoir repousser de manière coordonnée une éventuelle attaque allemande de flanc contre la France via le territoire suisse. Cette coopération a eu lieu parce que les deux parties étaient intéressées, c'est-à-dire non seulement la Suisse en tant que partie faible, mais aussi la France en tant que partie supérieure, puisque cette dernière avait intérêt à repousser l'attaque déjà sur son petit voisin.

**Schlüsselbegriffe** Schweizer Armee; Auslandkontakte; Neutralität; internationale Kooperation; Zweiter Weltkrieg

**Keywords** Swiss Armed Forces; foreign contacts; neutrality; international cooperation; Second World War



**PROF. DR. GEORG KREIS**, em. Professor für Geschichte der Universität Basel, 1993–2011 Gründungsdirektor des interdisziplinären Europainstituts der Universität Basel, Hg. des 2014 im Schwabe Verlag mit rund 20 Beiträgen erschienenen Handbuchs zur Schweizer Geschichte.

E-Mail: [Georg.Kreis@unibas.ch](mailto:Georg.Kreis@unibas.ch)

Die schweizerische Neutralität muss eine bewaffnete Neutralität sein, damit sich die Schweiz selbst und allein verteidigen und damit auch ihrer Neutralität Respekt verschaffen kann. So lautete lange Zeit die vorherrschende Doktrin. Darum galt es für ausgeschlossen, dass der neutrale Kleinstaat für seine Verteidigung externe Unterstützung sucht bzw. akzeptiert. Im Gegensatz zu dieser Auffassung fanden 1937–1940 substantielle Absprachen zwischen schweizerischen und französischen Militärs statt, um einen allfälligen deutschen Flankenangriff auf Frankreich über schweizerisches Territorium koordiniert abwehren zu können. Die Zusammenarbeit kam zustande, weil beide Seiten daran interessiert waren, also nicht nur die Schweiz als die schwächere Seite, sondern auch Frankreich als der überlegene Teil, hatte doch diese Seite ein Interesse daran, den Angriff bereits auf den kleinen Nachbarn abzuwehren.<sup>1</sup>

**«Die Zusammenarbeit kam zustande, weil beide Seiten daran interessiert waren, also nicht nur die Schweiz als die schwächere Seite, sondern auch Frankreich als der überlegene Teil, hatte doch diese Seite ein Interesse daran, den Angriff bereits auf den kleinen Nachbarn abzuwehren.»**

An diesem historischen Fall interessieren vor allem die folgenden fünf Fragen:

1. Wann und unter welchen Umständen hat die Kooperation eingesetzt?
2. Von wem ist die Initiative ausgegangen?
3. Welchen Status hatte die Kooperation?
4. Welchen Zielen diente die Kooperationsvorbereitung?
5. Verletzten die Absprachen die Neutralität?
6. War die Kooperation ein Erfolg?

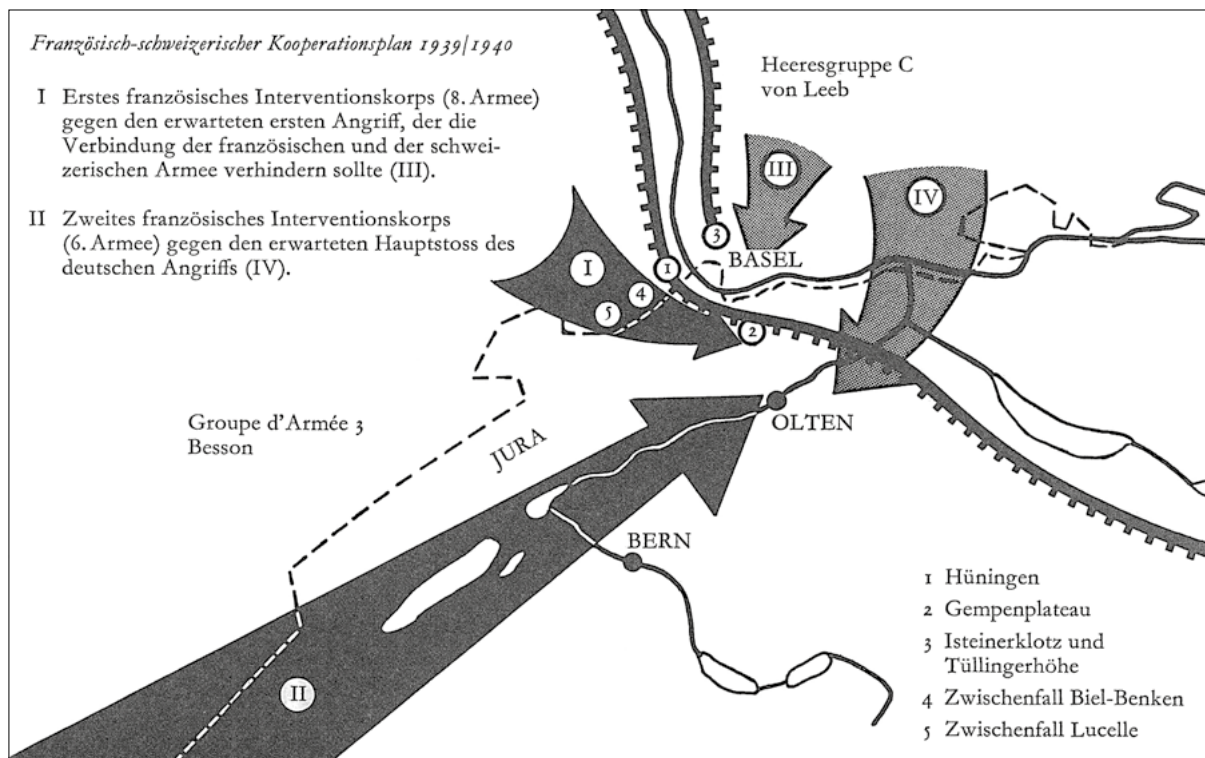
*Zu Punkt 1:* Es ist schwierig festzustellen, wann die Kooperationsgespräche eingesetzt haben. Offensichtlich mussten zu diesem Zweck nicht besondere Kontakte eingeleitet werden. Es war vielmehr umgekehrt: Die Kooperationsgespräche ergaben sich aus bereits bestehenden Beziehungen, insbesondere aus

gegenseitigen Manöverbesuchen, den regulären diplomatischen Kontakten auch unter Militärattachés. Ein Zeitzeuge, René-Henri Wüst, spricht von einer «série de rencontres à Paris et dans le vignoble vaudois et ailleurs».<sup>2</sup> Wertvolle Voraussetzungen bildeten die Kontakte von Generalstabsoffizieren der französischen Schweiz aus der Zeit früherer Ausbildungsaufenthalte an der Pariser «Ecole militaire». Recht gut dokumentiert ist das Treffen zwischen hohen französischen und schweizerischen Militärs im September 1937 im «Engadinerstübli» im Rahmen der Pariser Weltausstellung. Das könnte eine wichtige Station auf dem Weg zur Kooperation gewesen sein. Stimulierend war die recht intensive Thematisierung der Kooperation in der Presse und in den Parlamenten beider Länder.

*Zu Punkt 2:* Nachträgliche Betrachtungen sind – helvetozentrisch – davon ausgegangen, dass die Initiative für ein sogenanntes «Beistandsabkommen» vom eigenen, «hilfesuchenden» Land ausgegangen sei und der Kooperationsbedarf auf dieser Seite jedenfalls grösser war als auf der Gegenseite des mächtigeren Partners. Eine nähere Betrachtung zeigt jedoch, dass Frankreich mindestens so sehr an einer Kooperation interessiert war, weil es so seine östliche Landesgrenze schützen, das heisst einem zur Umgehung der Maginot-Linie über schweizerisches Gebiet ausgeführten Flankenangriff deutscher Truppen mit einer abgesprochenen Intervention bereits auf vorgelagertem Schweizer Territorium entgegentreten konnte. Französischerseits erinnerte man sich an die bereits im Ersten Weltkrieg 1917 mit dem «Plan H» vorbereitete Kooperation. Den Absprachen lag ein Verständnis zugrunde, dass mit der Kooperation beiden Seiten gleichermassen gedient sei.

*Zu Punkt 3:* Die Kooperation wurde im Rahmen geheimer Kontakte und Absprachen vorbereitet. Auf schweizerischer Seite unter der Hauptverantwortung Henri Guisans, der zunächst als Kommandant des 1. Armeekorps, dann als Oberbefehlshaber der Armee zusammen mit wenigen Vertrauten des extra geschaffenen «Etat major particulier» (Samuel Gonard und Bernard Barbey) mit der französischen Gegenseite die Kontakte pflegte. Barbey sorgte dafür, dass den mit französischen Kollegen getroffenen Abmachungen in der regulären schweizerischen Generalstabsplanung Rechnung getragen wurde, so dass die





**Abbildung 1:** Grafik aus: Georg Kreis, Auf den Spuren von «La Charité» – die schweizerische Armeeführung im Spannungsfeld des deutsch-französischen Gegensatzes 1936–1941, Basel 1976.

geheimen wie die offiziellen Pläne schliesslich identisch waren. Wie weit ging die Zusammenarbeit? Gab es eine schriftliche Vereinbarung? Offenbar wurde das französisch-schweizerische Grenzgelände gemeinsam rekognosziert, schweizerische Stellungen für französische Geschütze wurden inspiziert, Verbindungsoffiziere ernannt, in gemeinsamer Arbeit die Grundlagen der Kooperation erarbeitet, Karten und Texte ausgetauscht, aber es wurde keine vertraglich fixierte Militärkonvention abgeschlossen. Dennoch gab es Akten zur Mission «Franco-Suisse». Auf schweizerischer Seite wurden sie im Herbst 1940 vernichtet. Erhalten geblieben sind eine aufschlussreiche Liste der beseitigten Dokumente sowie die von Generalstabsoberst Oscar Germann, dem zeitweisen Leiter der Operationssektion, verfasste und 1986 veröffentlichte Kooperationsstudie (24 Seiten).<sup>3</sup> Das

**«Barbey sorgte dafür, dass den mit französischen Kollegen getroffenen Abmachungen in der regulären schweizerischen Generalstabsplanung Rechnung getragen wurde, so dass die geheimen wie die offiziellen Pläne schliesslich identisch waren.»**

Schicksal der französischen Akten nach deren Transfer nach Deutschland blieb ungeklärt.

**«Der Bundesrat war über diese insgeheim vorbereitete Zusammenarbeit nicht informiert und schon gar nicht um eine aussichtslose Autorisierung gebeten worden.»**

*Zu Punkt 4:* Das Hauptziel bestand darin, im Hinblick auf einen deutschen Angriff die Unterstützung durch Frankreich vorzubereiten, damit sie nicht unter Zeitdruck improvisiert vorgenommen werden müsse. Die Kooperation sah zwei Phasen vor: In einer ersten Phase sollten französische Truppen der 8. Armee zusammen mit schweizerischen Truppen den Angriff im Raum Basel abwehren und so eine Sperre bilden. Hinter ihr hätte in einer zweiten Phase ein grösseres Interventionskorps der 6. Armee zur Abwehr des deutschen Angriffs aufmarschieren können. Erwartet wurde, dass die französische Seite auch Mittel einsetzte, über die man auf der schweizerischen Seite nur in sehr beschränktem Mass verfügte (schwere Artillerie/Flugwaffe). Der Bundesrat war über diese insgeheim vorbereitete Zusammenarbeit nicht infor-

miert und schon gar nicht um eine aussichtslose Autorisierung gebeten worden. Nicht auszuschliessen ist, dass Bundesrat Minger als Vorsteher des Militärdepartements ansatzweise im Bild war.

*Zu Punkt 5:* Die Absprachen wurden im Hinblick auf eine bestimmte Konstellation getroffen, da die Neutralität wegen eines Angriffs auf die Schweiz hinfällig geworden wäre. Es war naheliegend, vor allem mit einem deutschen Angriff zu rechnen und sich darum prioritär auf einen «Fall Nord» vorzubereiten. Die Zusammenarbeit ergab sich aber nicht einzig aus der grösseren Wahrscheinlichkeit dieses Szenarios; sie beruhte auch auf der mit dem Westen bestehenden Übereinstimmung der Staats- und Gesellschaftsverständnisse und entsprechender politischer Nähe. Die schweizerische Seite ging davon aus, dass es nur auf ausdrücklichen Wunsch zur vorbereiteten Unterstützung kommen würde. Und es konnte auch davon ausgegangen werden, dass die dem Partner zur Verfügung gestellten Einblicke in die eigenen Verteidigungsvorkehrungen nicht für einen eigenmächtigen Übergriff genutzt würden, was zu einer erheblichen Benachteiligung Deutschlands geführt hätte. Zum Ausgleich der einseitigen Kooperation mit der französischen Seite hätten entsprechende Absprachen auch mit der deutschen Seite für den «Fall West» angestrebt werden können. Diese Variante gedieh nicht über erste Ansätze hinaus, sie hätte dem naheliegenden Angreifer wertvolle Einblicke in die schweizerischen Verteidigungsdispositionen liefern müssen. Übertragen wurde der Kontakt mit dieser Seite Major Hans Berli, der 1933/34 während eines Jahrs zur Ausbildung an der deutschen Führergehilfenschule in Berlin gewesen war und 1938 als Beobachter an den Herbstmanövern in Ostpreussen teilgenommen hatte.<sup>4</sup>

*Zu Punkt 6:* Der Kooperation blieb die Bewährungsprobe erspart, weil der deutsche Angriff trotz der im Mai 1940 vorgetäuschten Angriffsabsicht ausblieb.<sup>5</sup> Die vorsorglichen Absprachen wirkten sich aber in

**«Die Schweiz war in doppeltem Sinn wieder einmal davongekommen: Erstens war der Ernstfall eines Angriffs nicht eingetreten und zweitens blieben die speziellen Vorbereitungen auf den Ernstfall ohne wirklich nachteilige Konsequenzen.»**

doppelter Weise negativ aus: Deutsche Truppen sties- sen auf ihrem Frankreichzug bei Charité-sur-Loire auf Akten aus dem französischen Hauptquartier. Nur ein kleiner Teil des «grossen Fangs» enthielt Hinweise auf geheime Absprachen zwischen französischen und schweizerischen Stellen. Diese hätten aber zur Rechtfertigung eines unabhängig davon geplanten deutschen Angriffs auf die Schweiz verwendet und hätten auch zur Diskreditierung General Guisans eingesetzt werden können. 1941 publizierte Deutschland eine Auswahl der Beuteakten, um Frankreichs «Kriegsausweitungspläne» vor 1939 zu belegen, die Kontakte mit der Schweiz blieben jedoch ausgeklammert; die Diskreditierung Frankreichs und Englands wegen ihrer «zynischen Kriegsausweitungspläne» war wichtiger, und den Fall Schweiz könnte man für eine spätere propagandistische Auswertung aufgespart haben. Dennoch gelangten Hinweise auf das

Geheimabkommen in die Schweiz, die von deutschfreundlichen Offizieren genutzt wurden in ihren Versuchen, auf Guisans Absetzung hinzuwirken.

Die Schweiz war in doppeltem Sinn wieder einmal davongekommen: Erstens war der Ernst-

fall eines Angriffs nicht eingetreten und zweitens blieben die speziellen Vorbereitungen auf den Ernstfall ohne wirklich nachteilige Konsequenzen.

Gegen Kriegsende spielte die persönliche Nähe zwischen Guisan und einem französischem Gegenüber wieder eine Rolle. Diesmal ging es aber eindeutig darum, der Schweiz einen Dienst zu erweisen. Als die Truppen der französischen Befreiungsarmee via Rhône- und Saône im November 1944 sich wieder der schweizerischen Grenze näherten, hätte theoretisch die Möglichkeit bestanden, auf dem Weg nach Deutschland auch eine Abkürzung über den Zipfel der Nordwestschweiz zu nehmen. Ihr Kommandant, Jean Joseph Marie de Lattre de Tassigny, der Schweiz gut gesinnt, zog dies nicht in Betracht und entsprach General Guisans zweimaliger Bitte, einen Teil seiner Truppe nach der Überquerung des Rheins so aufzustellen, dass die 65 000 im Schwarzwald stationierten

Soldaten der Wehrmacht nicht in die Schweiz ausweichen konnten.<sup>6</sup>

*Postsriptum:* Die Frage, wie weit die Schweiz eine Alleingang-Verteidigung betreiben kann oder im Fall eines Angriffs den Beistand von dritter Seite vorsehen kann und beanspruchen muss, war mit dem Kriegsende von 1945 nicht obsolet geworden. Schon bald, das heisst ab 1949, setzten Gespräche mit dem britischen Feldmarschall Montgomery im Berner Oberland zur Klärung der Frage ein, wie im Fall eines russischen Angriffs der nötige Schulterschluss gesichert werden kann. Die Westmächte wollten ein «klaffendes Loch» im westlichen Defensivsystem vermeiden. Auf schweizerischer Seite war man an der Unterstützung durch die Royal Air Force interessiert und wollte die Pisten der Réduit-Flugplätze für alliierte Transportflugzeuge ausbauen.<sup>7</sup>

**«Die Frage, wie weit die Schweiz eine Alleingang-Verteidigung betreiben kann oder im Fall eines Angriffs den Beistand von dritter Seite vorsehen kann und beanspruchen muss, war mit dem Kriegsende von 1945 nicht obsolet geworden.»**

Geschichte wiederholt sich kaum. Die aktuelle Studienkommission Sicherheitspolitik hat aber kürzlich mit den von ihr vorgeschlagenen operativen «Punktuationen», das heisst nicht bindenden, geheimen Absichtserklärungen mit dem Ausland für den Ernstfall, eine ähnliche Problemlösung für einen unähnlichen Kooperationsbedarf vorgeschlagen.<sup>8</sup> ◆

## Endnoten

- 1** Auf Grund des damaligen Erkenntnisstands: Edgar Bonjour, Geschichte der schweizerischen Neutralität. Vier Jahrzehnte eidgenössischer Aussenpolitik. Bd. V, Basel 1970. S. 13–46. Dieser «Bericht» entstand, nachdem 1961 aus deutschen Akten die schweizerisch-französischen Absprachen bekannt geworden waren, der Bundesrat 1962 Bonjour den Auftrag erteilt hatte, die Hintergründe und die Tragweite der schweizerisch-französischen Kontakte abzuklären. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dieser Kooperation findet sich in Georg Kreis, Auf den Spuren von «La Charité». Die schweizerische Armeeführung im Spannungsfeld des deutsch-französischen Gegensatzes. Basel 1976. Siehe auch verschiedene Dokumente aus der Online-Dokumentation von Dodis, zum Beispiel: dodis.ch 40763.
- 2** René-Henri Wüst, Alerte en pays neutre. La suisse en 1940. Lausanne 1966. S. 68.
- 3** Peter Andreas Marti, Die Studie Germann. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 36, 1986, H. 2, S. 236–256.
- 4** Kreis, Op. cit., 1976, S. 111 u. 172.
- 5** Christian Vetsch, Aufmarsch gegen die Schweiz. Der deutsche «Fall Gelb». Irreführung der Schweizer Armee 1939–1940. Olten 1973.
- 6** Edgar Bonjour bemerkte dazu, es bleibe dahingestellt, ob es sich mit der Würde der Neutralität vereinbaren liess, «in diesem besonderen Fall fremde Hilfe anzurufen (...).» (Op. cit., Bd. V, 1970, S. 148–152).
- 7** Mauro Mantovani, Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg 1947–1963. Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin. Zürich 1999. S. 95.
- 8** Militärhistoriker Mauro Mantovani im Gespräch mit Redaktor Marc Tribelhorn, Neue Zürcher Zeitung vom 10. September 2024.

# Internationale militärische Absprachen und Neutralität – eine Literaturliste

Absprachen und Kooperationen der Schweizer Armee mit benachbarten Staaten und deren Streitkräften sind ausserhalb der historisch interessierten Leserschaft kaum bekannt; die Literatur ist übersichtlich. Die folgende Liste, zusammengestellt durch den Leiter der Bibliothek MILAK, Jean-Marc Hochstrasser, eröffnet einen ersten Zugang zu wichtigen Werken und Artikeln.

M.C. Bonard, *Les documents du G.Q.G. français et la Suisse: La Charité-sur-Loire 1940*. In: *Revue historique de l'armée*, 3(1973), p. 85–98.

Georges-André Chevallaz, *Le défi de la neutralité: diplomatie et défense de la Suisse: 1939–1945; suivi de Aperçu sur les dangers auxquels la Suisse fut exposée au cours de la Guerre mondiale 1939–1945 par Marcel Pilet-Golaz*, Vevey 1995: Édition de l'Aire.

Hans Eberhart, *Zwischen Glaubwürdigkeit und Unberechenbarkeit: politisch-militärische Aspekte der schweizerisch-italienischen Beziehungen 1861–1915*, o.O. 1985, Diss. phil. I Zürich, 1985.

Hans Rudolf Ehrbar, *Schweizerische Militärpolitik im Ersten Weltkrieg: die militärischen Beziehungen zu Frankreich vor dem Hintergrund der schweizerischen Aussen- und Wirtschaftspolitik 1914–1918*, Diss. phil. Universität Basel, 1974, Bern 1976: Staempfli.

Hans Rudolf Fuhrer, *Historische Erfahrungen im Umgang mit der Neutralität: die Absprache des Generalstabschefs mit den kriegführenden Mächten im Ersten Weltkrieg neu bewertet*. In: *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift*, 1. Teil 1992–03, Vol.158 (3), p. 112; 2. Teil, 1992–04, Vol.158 (4), S. 167.

Hans Rudolf Fuhrer, *Theophil Sprecher von Bernegg et la neutralité...: Nouvelle évaluation des conversations entre le chef de l'état-major général et les belligérants durant la Première Guerre mondiale*. In: 1re partie, *Revue Militaire Suisse*, 1993–01, Vol.138 (1), p. 24 et 2e partie, *Revue Militaire Suisse*, 1993–02, Vol.138 (2), p. 30.

Georg Kreis, *Auf den Spuren von «La Charité» – die schweizerische Armeeführung im Spannungsfeld des deutsch-französischen Gegensatzes 1936–1941*, Basel 1976.

Hans-Rudolf Kurz, *Die Dokumente von La Charité*. In: *Pionier*, 8(1961), S. 230–233.

Heinz Magenheimer, *Die Schweiz und der Kriegsbeginn 1939: militärische Absprachen zwischen der Schweiz und Frankreich*, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift*, 27, 1989, Nr. 1, S. 27–32.

Werner Näf, *Europapolitik zu Beginn des 19. Jahrhunderts: die Heilige Allianz (1815), die Grosse Allianz (Quadrupelallianz) von 1815, die Neutralität der Schweiz (1815), die Beschlüsse der Aachener Konferenz (1818), das Interventionsprinzip (1820), Instruktion Metternichs für den österreichischen Gesandten in der Schweiz (1826)*, Bern 1944: H. Lang.

André Schaller, *Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*, Buchhandelsausgabe der Diss. St. Gallen, 1987, Bern: Stuttgart: P. Haupt 1987.

Catherine Schiemann, *Neutralität in Krieg und Frieden: die Aussenpolitik der Vereinigten Staaten gegenüber der Schweiz 1941–1949: eine diplomatiegeschichtliche Untersuchung*, Chur 1991: Rüegger, Diss. phil. Fakultät Universität Zürich, 1990/91.

Dietrich Schindler (Hrsg.), unter Mitwirkung von Jürg Späni, Christoph Bubb und Urs Saxer, *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945–1983*, Bern: Stuttgart 1984: P. Haupt.

Hans Senn, *Anfänge einer Dissuasionsstrategie während des Zweiten Weltkrieges*, Basel, Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn 1995.

Hans Senn, *Französisch-schweizerische Interventionsabsprachen im Zweiten Weltkrieg*. In: *Schweizer Soldat + MFD*, 1994–06, Vol.69 (6), S. 5.

Hans Senn, *Der Stand neuester Erkenntnisse: militärische Eventualabmachungen der Schweiz mit Frankreich 1939/40*. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 02.09.1988, Nr.204, S. 23.

Daniel Sprecher, *Generalstabschef Theophil Sprecher von Bernegg: seine militärisch-politische Leistung unter besonderer Berücksichtigung der Neutralität*, Dissertation, Universität St. Gallen 2000, Zürich 2000: NZZ Verlag.

Expertise

# Rechtliche Herausforderungen der militärischen Zusammenarbeit mit dem Ausland



**GERHARD M. SALADIN,**  
Chef Recht VBS und GS-VBS

## Résumé

La coopération militaire avec l'étranger n'est autorisée que dans le cadre de l'ordre juridique en vigueur. Des défis se posent surtout en ce qui concerne le respect du droit de la neutralité et le caractère volontaire actuel des services d'instruction à l'étranger, qui fixent des limites claires à la marge de manœuvre.

## Abstract

Die militärische Zusammenarbeit mit dem Ausland ist nur im Rahmen der geltenden Rechtsordnung zulässig. Herausforderungen stellen sich dabei vor allem im Hinblick auf die Wahrung des Neutralitätsrechts und der heutigen Freiwilligkeit von Ausbildungsdiensten im Ausland, welche dem Handlungsspielraum klare Grenzen setzen.

**Schlüsselbegriffe** Legalitätsprinzip; Neutralitätsrecht; Ausbildungszusammenarbeit; Art. 5-NATO-Übungen; Militärdienstpflicht

**Keywords** principe de légalité; droit de la neutralité; coopération en matière d'instruction; art. 5-exercices de l'OTAN; service militaire obligatoire



**DR. IUR. GERHARD M. SALADIN,** 1967, ist seit 1. Oktober 2016 Chef Recht des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sowie Chef Recht von dessen Generalsekretariat. Er war vorher ab 1. Februar 1997 in der Gruppe Verteidigung und ab 1. März 2010 im Generalsekretariat VBS in verschiedenen Funktionen als Jurist tätig. Im Jahr 2012 promovierte er summa cum laude an der Universität Bern zum Dr. iur. zum Thema «Der verfassungsrechtliche Grundsatz des Milizprinzips der Schweizer Armee».

E-Mail: [gerhard.saladin@gs-vbs.admin.ch](mailto:gerhard.saladin@gs-vbs.admin.ch)



### Recht als Schranke staatlichen Handelns

Artikel 5 Absatz 1 BV<sup>1</sup> hält es unmissverständlich fest: «Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.»<sup>2</sup> Eine militärische Zusammenarbeit mit dem Ausland ist folglich nur zulässig, soweit das geltende Recht dies vorsieht. Die rechtlichen Herausforderungen der militärischen Zusammenarbeit mit dem Ausland bestehen damit darin, die für eine militärische Zusammenarbeit mit dem Ausland notwendigen rechtlichen Grundlagen zu haben und die sich aus dem Recht ergebenden Schranken für die militärische Zusammenarbeit mit dem Ausland einzuhalten.

**«Eine militärische Zusammenarbeit mit dem Ausland ist folglich nur zulässig, soweit das geltende Recht dies vorsieht.»**

### Neutralität als Leitplanke

#### Völkerrechtlich

Artikel 5 Absatz 4 BV verpflichtet den Bund, das Völkerrecht zu beachten. Die europäischen Grossmächte anerkannten 1815 auf der Pariser Friedenskonferenz die immerwährende Neutralität der Schweiz zum ersten Mal völkerrechtlich. Das internationale Neutralitätsrecht wurde 1907 im V.<sup>3</sup> und XIII.<sup>4</sup> Haager Abkommen kodifiziert. Die Schweiz trat diesen beiden Abkommen 1910 bei. Sie regeln bestimmte Rechte und Pflichten zwischen dem Neutralen und den Parteien eines zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikts. Neutralität heisst kurz formuliert: keine Beteiligung an einem Krieg zwischen Staaten, also keine militärische Zusammenarbeit mit kriegsführenden Staaten. Die Neutralität gilt damit nur gegenüber Staaten, die unter-

einander offiziell im Krieg stehen oder zumindest in Kampfhandlungen.

**«Die Neutralität gilt damit nur gegenüber Staaten, die untereinander offiziell im Krieg stehen oder zumindest in Kampfhandlungen.»**

Das ältere Neutralitätsrecht steht in einem Spannungsverhältnis zu dem 1945 in Artikel 2 Absatz 4 der UNO-Charta<sup>5</sup> verankerten Gewaltverbot<sup>6</sup>. Es stellt sich seither die Frage, ob bei einer Verletzung des Gewaltverbots das Neutralitätsrecht überhaupt noch zur Anwendung gelangt oder seine Anwendung geändert werden müsste<sup>7</sup>. Die aktuelle Praxis der Schweiz orientiert sich danach, ob ein Beschluss des UNO-Sicherheitsrats vorliegt, der eine Bedrohung, einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung feststellt. Liegt ein solcher Beschluss vor, wird das Neutralitätsrecht dadurch ausgesetzt. Ohne Beschluss bleibt die Neutralität anwendbar<sup>8</sup>.

Ist das Neutralitätsrecht anwendbar, lässt es selbst immer noch einen relativ grossen Interpretationsspielraum zu<sup>9</sup>. Wichtig für die militärische Zusammenarbeit mit dem Ausland ist aber nicht nur die Anwendung des Neutralitätsrechts im Kriegsfall, sondern vor allem die Frage der Vorwirkung des Neutralitätsrechts in Friedenszeiten. Grundsätzlich wird eine solche Vorwirkung in der Literatur bejaht, aber teils unterschiedlich weit ausgesteckt<sup>10</sup>. Einigkeit besteht immerhin darin, dass ein neutraler Staat keine Vorkehrungen treffen darf, die ihn in einen künftigen Konflikt hineinziehen oder ihn im Konfliktfall hindern, seine Neutralität zu wahren. Als Beispiel dafür wird oft genannt, dass ein Neutraler keinem Militärbündnis mit Beistandspflichten beitreten und

### Disclaimer

Der Autor gibt im Rahmen seiner Treuepflicht nach Artikel 20 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (SR 172.220.1) mit dem vorliegenden Aufsatz seine eigene rechtswissenschaftliche Meinung wieder. Diese kann, aber muss nicht, mit jener des Bundesrats oder des VBS übereinstimmen.

keine Stationierung von fremden Streitkräften zulassen darf<sup>11</sup>.

**«Einigkeit besteht immerhin darin, dass ein neutraler Staat keine Vorkehrungen treffen darf, die ihn in einen künftigen Konflikt hineinziehen oder ihn im Konfliktfall hindern, seine Neutralität zu wahren.»**

Unter diesem Aspekt ist auch die Frage zu bewerten, ob neutralitätsrechtlich eine Teilnahme der Schweiz an Übungen von NATO-Staaten zulässig wäre, insbesondere an einer Übung, die eine Situation nach Artikel 5 des NATO-Vertrages beinhaltet. Gemäss diesem Artikel wird ein Angriff auf einen Verbündeten als Angriff auf alle Bündnispartner betrachtet. Die Bündnispartner sind in einem solchen Fall verpflichtet, jede Form der Hilfe zu leisten, die sie für erforderlich halten, um auf die entsprechende Situation zu reagieren, und auch leisten zu können<sup>12</sup>. Die Teilnahme an einer solchen Übung würde die Schweiz rechtlich nicht in einen künftigen Konflikt hineinziehen oder im Konfliktfall hindern, die Neutralität zu wahren, da die Teilnahme an der Übung rechtlich weder eine Beistandspflicht im Ernstfall noch einen Beitritt zum Militärbündnis bedeuten würde. Zudem ist es nach Artikel 51 der UNO-Charta jedem Staat ausdrücklich erlaubt, im eigenen Verteidigungsfall die Hilfe anderer Staaten zur Selbstverteidigung anzunehmen<sup>13</sup>. Gemeinsame Verteidigungsübungen sind angesichts dessen rechtlich grundsätzlich unproblematisch.

**«Die Bundesverfassung hält die Schweizer Neutralität nicht ausdrücklich als Ziel fest, setzt sie aber implizit voraus.»**

#### Schweizer Recht

Die Schweiz ist trotz der völkerrechtlichen Anerkennung ihrer Neutralität nicht verpflichtet, diese beizubehalten. Sie könnte jederzeit auf diesen Status verzichten<sup>14</sup>. Die Bundesverfassung hält die Schweizer Neutralität nicht ausdrücklich als Ziel fest<sup>15</sup>, setzt sie aber implizit voraus. So

erteilt Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe b BV der Bundesversammlung und Artikel 185 Absatz 1 BV dem Bundesrat die Aufgabe, Massnahmen zur Wahrung der Neutralität der Schweiz zu treffen. Bundesversammlung und Bundesrat sind damit nach Schweizer Recht im Rahmen ihrer Zuständigkeiten verpflichtet, die Neutralität der Schweiz zu wahren. Dies insbesondere auch bei der Gesetzgebung und der ausführenden Rechtsetzung sowie bei der Anwendung der Rechtsnormen. Aufgrund des grundsätzlichen Vorrangs des Völkerrechts gegenüber dem Landesrecht wäre bei der Anwendung des schweizerischen Rechts die völkerrechtliche Neutralität der Schweiz aber auch ohne die genannten Verfassungsbestimmungen zu beachten. Da der rechtliche Inhalt der zu wahrenen Neutralität weder in der Bundesverfassung noch in der Schweizer Gesetzgebung näher ausgeführt wird<sup>16</sup>, ergibt sich dieser direkt aus dem Völkerrecht selbst.

#### Schweizer Neutralitätspolitik

Der vorliegende Aufsatz befasst sich nur mit den *rechtlichen* Herausforderungen der militärischen Zusammenarbeit mit dem Ausland. Dabei kann aber nicht ausser Acht gelassen werden, dass sich die Schweizer Neutralität aus dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik zusammensetzt<sup>17</sup>. Die Neutralitätspolitik umfasst alle Massnahmen, die der Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der Neutralität dienen<sup>18</sup>. Sie kann also über die Verpflichtungen aus dem Neutralitätsrecht hinausgehen und liegt im Ermessen des neutralen Staates<sup>19</sup>. Die politischen Debatten über die Neutralität der Schweiz drehen sich in der Regel um die konkrete aktuelle oder künftige Neutralitätspolitik, weniger um das Neutralitätsrecht. So wäre etwa auch die Teilnahme an einer Artikel 5-NATO-Übung neutralitätsrechtlich problemlos, aber allenfalls neutralitätspolitisch heikel<sup>20</sup>.

**«So wäre etwa auch die Teilnahme an einer Artikel 5-NATO-Übung neutralitätsrechtlich problemlos, aber allenfalls neutralitätspolitisch heikel.»**

### Bestehende rechtliche Grundlagen für die militärische Zusammenarbeit mit dem Ausland

Der Bundesrat kann nach Artikel 148a Absatz 1 MG<sup>21</sup> im Rahmen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik internationale Abkommen abschliessen über die Ausbildung schweizerischer Truppen im Ausland, die Ausbildung ausländischer Truppen in der Schweiz, die Ausbildung ausländischer Truppen im Ausland und gemeinsame Übungen mit ausländischen Truppen. Er kann nach Artikel 148a Absatz 2 MG Einrichtungen und Material der Armee für Ausbildungszwecke im internationalen Rahmen zur Verfügung stellen. Nach Artikel 150a Absatz 1 MG kann der Bundesrat internationale Abkommen zur Regelung der rechtlichen und administrativen Fragen abschliessen, die sich aus der zeitweiligen Entsendung von schweizerischen Angehörigen der Armee ins Ausland oder dem zeitweiligen Aufenthalt von Angehörigen ausländischer Armeen in der Schweiz ergeben. Hier hat der Bundesrat also schon recht grossen Spielraum, um die militärische Zusammenarbeit mit dem Ausland zu regeln und gegenüber heute zu forcieren. Es bestehen denn auch bereits einige Abkommen<sup>22</sup>.

Des Weiteren gibt es Abkommen über die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherung des Luftraums<sup>23</sup>, die aber eine Zusammenarbeit nur zur Sicherung gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft regeln, und Abkommen über klassifizierte Informationen<sup>24</sup>, die den gegenseitigen Austausch und Schutz klassifizierter Informationen<sup>25</sup> regeln.

Der Bundesrat hat zudem spezifisches Verordnungsrecht erlassen. Die Verordnung vom 4. November 1970<sup>26</sup> über das Tragen ausländischer Uniformen in der Schweiz und Schweizerischer Militäruniformen im Ausland stellt das entsprechende Tragen grundsätzlich unter eine Bewilligungspflicht. Die Verordnung vom 24. Juni 2009<sup>27</sup> über internationale militärische Kontakte regelt die Zuständigkeiten und das Verfahren für die Aufnahme internationaler militärischer Kontakte. Die Verordnung vom 26. März 2003<sup>28</sup> über die Zoll- und Steuerbefreiung der Truppen im Rahmen des PfP-Truppenstatuts regelt die Befreiung von Zöllen und bestimmten Steuern für Truppen von Teilnehmerstaaten der Partnerschaft für den Frieden, für Mitglieder dieser Truppen und das entsprechende zivile Gefolge. Es gibt Bestrebungen, diese

Verordnungen zu einer Verordnung über die internationale militärische Kooperation zusammenzufassen und um das Thema Ein-, Aus- und Durchreise von ausländischen militärischen Truppen und deren Angehörigen am Boden zu ergänzen. Die Kriegsmaterialverordnung vom 25. Februar 1998<sup>29</sup> sieht zudem in Artikel 9d für Schweizerische und ausländische Truppen Erleichterungen für die Ein-, (Wieder-)Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial vor. Für den Luftverkehr regelt die Verordnung vom 23. März 2005<sup>30</sup> über die Wahrung der Lufthoheit die Durchfuhr von Kriegsmaterial mit ausländischen Militär- und anderen Staatsluftfahrzeugen.

Soweit diese Rechtsgrundlagen für eine bestimmte militärische Zusammenarbeit mit dem Ausland nicht genügen sollten, sind zuerst die entsprechenden neuen Rechtsgrundlagen zu schaffen, bevor mit der Zusammenarbeit begonnen wird.

### Militärdienst im Ausland

Im Rahmen der militärischen Zusammenarbeit mit dem Ausland stellt sich insbesondere die rechtliche Frage, ob von Angehörigen der Armee ein Militärdienst im Ausland gefordert werden kann. Das Militärgesetz geht auf diese Thematik nur stellenweise ein. Das militärische Personal<sup>31</sup> kann gemäss Artikel 47 Absatz 4 MG im In- oder Ausland eingesetzt werden. Die Anmeldung für die Teilnahme an einem Einsatz für Friedensförderung, der naturgemäss im Ausland stattfinden wird, ist gemäss Artikel 66 Absatz 3 MG freiwillig. Ebenso ist gemäss Artikel 69 Absatz 2 MG der Assistenzdienst im Ausland grundsätzlich freiwillig. Zur Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen im grenznahen Raum kann er aber obligatorisch erklärt werden. Der Bundesrat erlässt gemäss Artikel 48a Absatz 3 MG Bestimmungen über den obligatorischen und freiwilligen Militärdienst im Ausland, den Angehörige der Armee als Spitzensportlerinnen und -sportler, Trainerinnen und Trainer, Betreuerinnen und Betreuer oder Funktionärinnen und Funktionäre für die Leistungsentwicklung und Wettkämpfe der Spitzensportlerinnen und -sportler nutzen.

Mithin gibt es keine explizite Regelung zu einem allfälligen Ausbildungsdienst im Ausland für die «normalen» Angehörigen der Armee, also die Milizsoldatinnen und Milizsoldaten; weder für die Grund-

ausbildungsdienste (Rekrutenschule und Fachkurse, Art. 49 und 50 MG), die Ausbildungsdienste der Formationen (Art. 51–54 MG, insbesondere die Wiederholungskurse nach Art. 51 MG), die Ausbildungsdienstpflicht ohne Unterbrechung (Art. 54a MG) noch die Ausbildung der Unteroffizierinnen und Unteroffiziere, der höheren Unteroffizierinnen und Unteroffiziere sowie der Offizierinnen und Offiziere (Art. 55 MG). Am 7. März 2008 legte der Bundesrat jedoch dem Parlament eine Botschaft<sup>32</sup> zur Änderung des Militärgesetzes vor, die unter anderem einen Artikel 41 Absatz 3 MG vorsah, wonach Ausbildungsdienste künftig ganz oder teilweise im Ausland durchgeführt werden könnten, Ausbildungsdienste im Truppenverband jedoch nur, wenn das Ausbildungsziel nicht im Inland erreicht werden kann. Zur Begründung führte er an, dass gewisse Ausbildungsziele auf der bisherigen Basis einer freiwilligen Teilnahme an Ausbildungsdiensten der Truppe im Ausland nicht erreicht werden könnten<sup>33</sup>. Die Bestimmung fand im Parlament nicht die notwendige Zustimmung und wurde seither nicht mehr aufgenommen. Es liegt somit ein qualifiziertes Schweigen im Militärgesetz vor. Es bestand und besteht weiterhin Konsens darüber, dass ohne anderslautende Bestimmung im Militärgesetz allfällige Ausbildungsdienste im Ausland für die Militärdienstpflichtigen freiwillig sind. Ein verfassungsrechtliches Wesenselement der Milizarmee ist dies aber nicht<sup>34</sup>. Eine entsprechende Dienstleistungspflicht könnte also auf Gesetzesstufe durchaus eingeführt werden. Soweit die entsprechenden Ausbildungsziele im Inland nicht erreichbar sind<sup>35</sup> und die Dienstleistungsbedingungen<sup>36</sup> angemessen ausgestaltet werden, kann die entsprechende Einschränkung der persönlichen Freiheit der Dienstpflichtigen auch verhältnismässig sein.

**«Es bestand und besteht weiterhin Konsens darüber, dass ohne anderslautende Bestimmung im Militärgesetz allfällige Ausbildungsdienste im Ausland für die Militärdienstpflichtigen freiwillig sind.»**

**«Das für die Schweiz geltende Recht gibt ihr einen recht grossen Handlungsspielraum für die militärische Zusammenarbeit mit dem Ausland. Es ist an der Neutralitätspolitik der Schweiz, diesen Handlungsspielraum zu nutzen.»**

### Fazit

Das für die Schweiz geltende Recht gibt ihr einen recht grossen Handlungsspielraum für die militärische Zusammenarbeit mit dem Ausland. Es ist an der Neutralitätspolitik der Schweiz, diesen Handlungsspielraum zu nutzen. ♦

### Endnoten

- 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.
- 2 Vertiefte Ausführungen zu diesem Grundsatz siehe etwa: Schindler Benjamin, St. Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rz. 20 ff.
- 3 Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs, SR 0.515.21.
- 4 Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs, SR 0.515.22.
- 5 Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, SR 0.120.
- 6 «Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.»
- 7 Vgl. Upcher James, *Neutrality in Contemporary International Law*, Oxford 2020, S. 127 ff.
- 8 Vgl. Bundesrat, Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik, Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulates 22.3385, Bern 2022, S. 6 und 23.
- 9 Vgl. Bundesrat, a.a.O., S. 5.
- 10 Vgl. Villiger Mark E., *Handbuch der schweizerischen Neutralität*, Genf 2023, Rz. 131–133 und 419–427.
- 11 Villiger Mark E., a.a.O., Rz. 422, mit Hinweisen.
- 12 Gemeinsam entscheiden: Artikel 4 und 5 des NATO-Vertrages (bmvg.de), zuletzt besucht am 23. Juli 2024.
- 13 «Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Massnahmen getroffen hat.»
- 14 Bundesrat, a.a.O., S. 2. Differenzierter Villiger Mark E., a.a.O., Rz. 379–381, der aufgrund des Vertrauensschutzes der Staatenwelt und der Erwähnung der Neutralität in den Art. 173 und 185 BV eine abrupte Preisgabe der Neutralität ausschliesst, soweit keine dringliche Notwendigkeit besteht.
- 15 Gemäss Bundesrat, a.a.O., S. 8, ein bewusster Entscheid des Schweizerischen Gesetzgebers, weil die Neutralität ein Instrument und kein Selbstzweck sei.
- 16 Eine am 28. Mai 2024 zustande gekommene Volksinitiative will dies ändern und in die Bundesverfassung einen eigenen Artikel zur Schweizer Neutralität aufnehmen (vgl. BBl 2022 2694 und 2024 1206). Darin sollen insbesondere auch gewisse Vorwirkungen rechtlich statuiert werden.
- 17 Vgl. Bundesrat, a.a.O., S. 4 ff.
- 18 Vgl. Bundesrat, a.a.O., S. 31 und Villiger Mark E., a.a.O., Rz. 648.
- 19 Saxer Urs / Brunner Florian, St. Galler Kommentar zu Art. 185 BV, Rz. 32.

- 20** Vgl. die Motion 24.3012 der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats «Fokussierung auf die verfassungsmässigen Aufgaben der Armee. Keine Teilnahme an Nato-Bündnisfallübungen!»
- 21** Militärgesetz vom 3. Februar 1995, SR 510.10.
- 22** Für den Status von Angehörigen der Armee siehe SR 0.510 und für die Zusammenarbeit bei der militärischen Ausbildung SR 0.512.
- 23** SR 0.513.
- 24** SR 0.514.
- 25** Einige der Abkommen regeln nur die klassifizierten militärischen Informationen, andere auch klassifizierte zivile Informationen.
- 26** SR 125.
- 27** VIMK, SR 510.215.
- 28** SR 510.81.
- 29** SR 514.511.
- 30** SR 748.111.1.
- 31** Berufs- und Zeitmilitärs.
- 32** BBl 2008 3213.
- 33** BBl 2008 3213, 3232.
- 34** Saladin Gerhard M., Der verfassungsrechtliche Grundsatz des Milizprinzips der Schweizer Armee, Bern 2012, S. 332.
- 35** Beispielsweise wegen nicht vorhandener geeigneter Übungsgelände.
- 36** Insbesondere Dauer der Dienstleistung und allfällige Urlaube innerhalb dieser Dauer.

## Verordnung über die internationale militärische Kooperation

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 13. November 2024 eine neue Verordnung über die internationale militärische Kooperation verabschiedet (VIMK). Sie bündelt u.a. die bestehenden Bestimmungen im Bereich der internationalen militärischen Kooperation, die bisher auf die folgenden drei Verordnungen aufgeteilt waren:

- Verordnung über internationale militärische Kontakte (SR 510.215),
- Verordnung über das Tragen ausländischer Uniformen in der Schweiz und Schweizerischer Militäruniformen im Ausland (SR 125) und
- Verordnung über die Zoll- und Steuerbefreiung der Truppen im Rahmen des PfP-Truppenstatuts (SR 510.81).

Die Bestimmungen im Zusammenhang mit der internationalen Kooperation sind also künftig in einer einzigen Verordnung untergebracht. Der rechtliche Rahmen ist auf diese Weise geklärt. Die oben genannten Verordnungen werden mit Inkraftsetzung der neuen Verordnung aufgehoben.

(admin.ch/Redaktion *stratos*)



Expertise

# Das Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS)

**MARTINA GASSER,**

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

Seit 2015 ist ein Gesetz in Kraft, das den Umgang mit Schweizer Unternehmen regelt, die Sicherheitsdienstleistungen ausserhalb der Landesgrenzen erbringen: das Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS). Das Gesetz sieht vor, dass Unternehmen mit Sitz in der Schweiz, die im Ausland private Sicherheitsdienstleistungen erbringen wollen oder ein solches Unternehmen kontrollieren, ihre Tätigkeit den zuständigen Behörden des Bundes melden müssen.

**Schlüsselbegriffe** Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS); Menschenrechte; humanitäres Völkerrecht; Montreux-Dokument; Private Militär- und Sicherheitsunternehmen

**Keywords** Federal Act on Private Security Services Provided Abroad (PSSA); human rights; international humanitarian law; Montreux Document; private military and security companies



**MARTINA GASSER** ist Chefin der Sektion Exportkontrollen und private Sicherheitsdienste des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Zuvor war sie stellvertretende Chefin derselben Einheit, die für die Umsetzung des Schweizer Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen zuständig ist. Sie hat einen Masterabschluss in Rechtswissenschaften der Universität Bern und einen LL.M. der Genfer Akademie für humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte. Bevor sie zum EDA kam, war sie als Juristin im Bereich Wirtschaftskriminalität in der Bundesanwaltschaft tätig.

E-Mail: [martina.gasser@eda.admin.ch](mailto:martina.gasser@eda.admin.ch)

Mit Blick auf die schweizerische Neutralität verbietet das Gesetz alle Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit der direkten Teilnahme an Feindseligkeiten erbracht werden. Neben der Wahrung der Neutralität zielt das BPS darauf ab, die innere und äussere Sicherheit der Schweiz zu gewährleisten, die aussenpolitischen Ziele der Schweiz zu verwirklichen und die Einhaltung des Völkerrechts, insbesondere der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, zu garantieren. Um sicherzustellen, dass Schweizer Unternehmen keine Dienstleistungen erbringen, die diesen Zielen widersprechen, sieht das BPS ein Meldeverfahren vor. Die Umsetzung des Gesetzes liegt bei der Sektion Exportkontrollen und private Sicherheitsdienste im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

**«Mit Blick auf die schweizerische Neutralität verbietet das Gesetz alle Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit der direkten Teilnahme an Feindseligkeiten erbracht werden.»**

Unter dem Begriff Sicherheitsdienstleistungen versteht das BPS nicht nur klassische Schutz- und Bewachungsaufgaben von Objekten oder Personen in Krisen- oder Konfliktgebieten, sondern auch unterstützende Tätigkeiten für Streit- und Sicherheitskräfte wie die logistische Unterstützung, der Betrieb und die Wartung von Waffensystemen sowie Beratungsleistungen oder die Ausbildung. Diese Art der militärischen Unterstützung wird sowohl von Einzelpersonen als auch von Unternehmen erbracht. Beispiele hierfür sind Schiessausbildungen für ausländische Behördenangehörige, aber auch die Wartung und Ausbildung im Zusammenhang mit von Schweizer Unternehmen verkauften Produkten. Im Kontext mit Letzterem kam es in der Vergangenheit zu Kohärenzproblemen mit der Exportgesetzgebung, da sich die Verbotskriterien des BPS nicht mit den Bewilligungskriterien des Kriegsmaterialgesetzes (KMG) und insbesondere des Güterkontrollgesetzes (GKG) deckten. Diese Problematik konnte 2021 durch eine Anpassung der Verordnung zum BPS gelöst werden, womit seither Tätigkeiten nicht mehr meldepflichtig sind, wenn sie in engem Zusammenhang mit einer Ausfuhr nach dem KMG und dem GKG stehen und

**«Darüber hinaus beteiligt sich die Schweiz im Rahmen der Vereinten Nationen aktiv an den Verhandlungen zur Schaffung eines neuen internationalen Instruments für die Regulierung von privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen.»**

diese zum Zeitpunkt der Ausübung der Tätigkeit nach wie vor zulässig wäre.

Neben diesem Fokus auf nationaler Regulierung ist die Schweiz auch auf internationaler Ebene sehr aktiv. Gemeinsam mit dem IKRK hatte sie 2008 das Montreux-Dokument lanciert. Dieses ist Ausdruck des Konsenses, dass das Völkerrecht auch für private Militär- und Sicherheitsunternehmen gilt und diese nicht in einem rechtsfreien Raum operieren. Es beantwortet zentrale rechtliche Fragen, die durch den Einsatz privater Militär- und Sicherheitsunternehmen aufgeworfen werden, ohne jedoch neue Verpflichtungen zu schaffen. Ebenfalls ist die Schweiz Mitglied der Vereinigung des Internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister (ICoCA). Der Verhaltenskodex definiert Normen und Standards für die Branche, die auf den internationalen Menschenrechtsnormen und dem humanitären Völkerrecht beruhen. Für Schweizer Unternehmen, die private Sicherheitsdienstleistungen im Ausland erbringen, sowie für Unternehmen, die von der Schweiz im Ausland beauftragt werden, ist die Mitgliedschaft bei ICoCA obligatorisch. Darüber hinaus beteiligt sich die Schweiz im Rahmen der Vereinten Nationen aktiv an den Verhandlungen zur Schaffung eines neuen internationalen Instruments für die Regulierung von privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen. Generell ist es ein besonderes Anliegen der Schweiz, den zwischenstaatlichen Austausch zu diesen Akteuren zu verbessern. ♦

Weitere Informationen zum BPS und den Tätigkeiten der Schweiz in diesem Kontext können unter folgendem Link eingesehen werden: <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/sicherheitspolitik/bundesgesetz-ueber-die-im-ausland-erbrachten-privaten-sicherheit.html>

Expertise

# Kooperation und Interoperabilität im Kontext der Weiterentwicklung der Streitkräfte

**UELI LANG****Abstract**

The war in Ukraine shows that the degree of interoperability is not only important in terms of joining NATO, but can also be crucial for the successful defence of one's own territory, especially in long-lasting high-intensity conflicts. Interoperability is not just about technical norms and standards, but also has mental, linguistic (English) and procedural aspects. The fact that in a modern war it is necessary to exert a kinetic effect over long distances with great precision and with a temporally optimised sensor-to-shooter-loop requires the mastery of processes which the Swiss Armed Forces are only partially capable of attaining at present.

Developments in the field of sensor-to-effector-engagement are extremely dynamic, also due to the war in Ukraine. They include the linking of the latest military and civilian technologies (including drones) with artificial intelligence (AI), effectors to impair sensor technology, as well as spatial planning in all dimensions. The control of such complex processes is of great importance in the context of staff work. The procurement, maintenance and training of systems in collaboration with other states will also play an increasingly important role in the future: on the one hand, costs can be optimized; on the other hand, it is thus possible to gain access to the systems.

**Schlüsselbegriffe** Interoperabilität; militärische Kooperation; Streitkräfteentwicklung; Sensor-Nachrichten-Führungs-Wirkungsverbund (SNFW); Verteidigung

**Keywords** interoperability; military cooperation; armed forces development; sensor-communication-missile (SCM) network; defence



**OBERST I GST UELI LANG** ist stellvertretender Militärrepräsentant in der Schweizer Mission bei der NATO und ehemaliger Chef Euroatlantische Sicherheitskooperation bei den Internationalen Beziehungen Verteidigung (IB V) im Armeestab.

E-Mail: [ueli.lang@eda.admin.ch](mailto:ueli.lang@eda.admin.ch)

## Einleitung

Mit den Ereignissen des 24. Februars 2022 kehrte der Krieg in das Bewusstsein der europäischen Bevölkerung zurück. Obwohl der Konflikt zwischen der regelbasierten westlichen Ordnung und ihren Gegnern wesentlich älter ist, nahm die breite, westliche Öffentlichkeit militärische Auseinandersetzungen<sup>1</sup> auf dem europäischen Kontinent und in seinem unmittelbaren Umfeld nicht als wirkliche Kriege wahr<sup>2</sup>. Diese Sicht wird insbesondere in der Schweiz gelebt, da unsere neutralitätspolitische Haltung in einem konfliktabstinenten Umfeld viel leichter und ohne für uns direkt fühlbare Umsetzungskonflikte lebbar ist. Die sicherheitspolitische Elite hat in Teilen Mühe, die erfolgten Veränderungen im strategischen Umfeld wirklich umfassend nachzuvollziehen<sup>3</sup>. Die Hoffnung, dass sich alles noch zum Besseren wendet, hat bis anhin die laufende Diskussion um die Armeefinancen stark geprägt und führt dazu, dass Grundsatzentscheide wegen der fehlenden Finanzierung nur beschränkt wirksam sind oder nur in Teilen angegangen werden.

Der Krieg in der Ukraine ist inzwischen ein langer Krieg. Die Verluste an Menschen und Material sind enorm. Der Verbrauch an Munition liegt auf beiden Seiten weit über den jeweils eigenen Fähigkeiten, entsprechende Mengen zu produzieren und bereitzustellen. Russland verfügt aber über grosse Mengen an bereits produzierter, alter Munition. Doch auch es ist gezwungen, seine Vorräte von aussen, u. a. aus Nordkorea, zu ergänzen. Die Ukraine ihrerseits ist nur deshalb in der Lage, wirksamen militärischen Widerstand zu leisten, weil sie seitens der EU und der NATO sowie deren Verbündeten massiv mit Material, Ausbildungskapazität und Munition unterstützt wird. Wie in allen längeren Kriegen spielt die Fähigkeit zur Weiterentwicklung in Technik und Taktik eine grosse Rolle. Die offensichtlich erfolgreiche Implementierung westlicher Technologie<sup>4</sup> und Doktrin in die ukrainischen Streitkräfte konnte nur deshalb gelingen, weil diese über einen entsprechenden Interoperabi-

**«Dieses Beispiel zeigt, dass der Interoperabilitätsgrad nicht nur bezogen auf einen Beitritt zur NATO wichtig ist, sondern gerade in langandauernden High-Intensity-Konflikten für die erfolgreiche Verteidigung des eigenen Territoriums von entscheidender Bedeutung sein kann.»**

litätsgrad verfügten. Ohne diesen wären die neuen Waffensysteme nie derart erfolgreich in die Fähigkeitspalette der ukrainischen Armee integriert worden. Dieses Beispiel zeigt, dass der Interoperabilitätsgrad nicht nur bezogen auf einen Beitritt zur NATO wichtig ist, sondern gerade in langandauernden High-Intensity-Konflikten für die erfolgreiche Verteidigung des eigenen Territoriums von entscheidender Bedeutung sein kann. Die politische Handlungsfreiheit im Hinblick auf eine allfällige Zusammenarbeit

im Ernstfall kann deshalb nur gewahrt werden, wenn die Schweizer Armee durch die internationale Kooperation ihre Fähigkeit zur Interoperabilität entsprechend weiterentwickeln kann.

Auch die Schweiz reagierte auf den Ausbruch des Ukrainekrieges am 24. Februar 2022. Am 9. September 2022 ver-

abschiedete der Bundesrat den Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine. Im Bericht selber wurden in vier Bereichen insgesamt 13 Optionen zur Intensivierung der internationalen Kooperation mit der NATO und der EU aufgezeigt<sup>5</sup>. Auch das Parlament wurde aktiv und verlangte über zwei Postulate<sup>6</sup> Auskunft, wie der Bundesrat den Kernauftrag der Verteidigung umsetzt und eine vertiefte, institutionalisierte Kooperation im Verteidigungsbereich mit der NATO erreichen will. Als eine der Grundlagen zum entsprechenden Bericht<sup>7</sup> erarbeitete die Armee im August 2023 ihr sogenanntes «schwarzes Buch» mit dem Titel «Die Verteidigungsfähigkeit stärken»<sup>8</sup>. Die darin aufgezeigten drei strategischen Stossrichtungen<sup>9</sup> adaptive Weiterentwicklung der militärischen Fähigkeiten, Nutzung von Chancen aufgrund des technologischen Fortschritts und die intensivere, internationale Kooperation sind voneinander abhängig. Die Intensivierung der militärischen Kooperation führt direkt in die Thematik der Interoperabilität. Dieser Begriff bewegt die schweizerische Sicherheitspolitik seit 25 Jahren<sup>10</sup>. Im Fokus steht und stand immer die Wahrung der Handlungsfreiheit der Schweiz, insbesondere auf strategischer

**«Interoperabilität dreht sich nicht nur um technische Normen und Standards, sondern hat auch mentale, sprachliche (Englisch) und prozessuale Aspekte.»**

Ebene. Letztendlich geht es aber um die Zusammenarbeitsfähigkeit von Streitkräften. Interoperabilität dreht sich nicht nur um technische Normen und Standards, sondern hat auch mentale, sprachliche (Englisch) und prozessuale Aspekte.

**Erkenntnisse zur Interoperabilität und Kooperation für die Streitkräfteentwicklung**

Gerade die heutigen Konflikte führen uns eine Reihe von Gründen vor Augen, weshalb die Fähigkeit zur internationalen Kooperation zusammen mit der Interoperabilität eine äusserst wichtige, strategische Bedeutung hat. Einige dieser Gründe sollen nachfolgend aufgezeigt werden:

- Russland hat die Ukraine mit inzwischen über 8000 Abstandswaffen angegriffen. Israel ist in einer einzigen Nacht, während eines kurzen Zeitfensters mit über 300 Drohnen, Marschflugkörpern und ballistischen Raketen beschossen worden<sup>11</sup>. Schon aufgrund unserer geographischen Ausdehnung ist eine erfolversprechende Abwehr solcher Angriffswellen ohne extraterritoriale Sensorik unmöglich. Gleichzeitig macht die Quantität der Angriffe einen enormen logistischen Bedarf an Effektoren, aber auch Ersatzteilen für die Sensorik notwendig. Die Zusammenarbeit in den logistischen Lieferketten und das Üben des zeitgerechten Informationsaustausches, der erst eine erfolgreiche Abwehr ermöglicht, ist zwingend für eine glaubwürdige Verteidigung. Die Fähigkeit, das eigene Lagebild mit dem unserer Nachbarn abzugleichen, ist von zentraler Bedeutung. Dazu müssen die entsprechenden technologischen und prozessualen Standards und Normen implementiert sein. Gerade im Bereich der Führungsprozesse muss dies dauernd gelebt werden, was bedeutet, dass dies lange vor einer allfälligen Krise geschehen muss. Ohne Interoperabilität und Kooperation ist daher eine glaubwürdige Abwehr in diesem Bereich gar nicht möglich.
- Im Ukrainekrieg wurden während den Kämpfen um Bachmut alleine von russischer Seite bis zu

20 000 Artilleriegeschosse verschossen. Moderne Artillerie schiesst auf taktischer Stufe heute mit einer Reichweite von weit über 50 km. Was dies für die Schweiz bedeuten würde, wenn ein Gegner beispielsweise an unserer Nord- und Westgrenze aktiv würde, ist mit dem Blick auf eine Schweizer Karte leicht vorstellbar. Das Gebot der Verteidigung ab Landesgrenze lässt sich mit den heutigen Wirkdistanzen der Artillerie nicht mehr erfolgversprechend umsetzen. Nur eine Verteidigung vor der Landesgrenze würde unsere wichtigsten Bevölkerungs- und Wirtschaftszentren dem taktischen Feuer des Gegners entziehen und damit deren Zerstörung verhindern. Die Schweizer Armee ist daher gezwungen, wenn sie glaubwürdig verteidigen will, Effekte ausserhalb des Schweizer Territoriums zu erzielen. Diese Effekte müssten aber auf dem Territorium von Drittstaaten erfolgen, die sich möglicherweise mit demselben Gegner im Konflikt befinden. Zweifellos würden die betroffenen Staaten geltend machen, in den Planungs- und Führungsprozess einbezogen zu werden. Dabei muss man sich bewusst sein, dass dies nicht nur die kinetische Wirkung über grosse Distanzen betrifft, sondern allenfalls auch die physische Präsenz von Formationen (Spezialkräfte) der Schweizer Armee auf dem Boden fremder Staaten (Nachbarn). Die hohe Dynamik des modernen Gefechts führt dabei dazu, dass so etwas nur dann möglich ist, wenn das entsprechende Verständnis füreinander und die technische und prozessuale Zusammenarbeitsfähigkeit/Interoperabilität im Ernstfall bereits besteht und nicht erst noch aufgebaut werden muss. Mit sogenannten Drehstuhl-lösungen an den Schnittstellen wird man bezüglich der zeitgerechten Wirkung nämlich immer zu spät sein.

**«Die Schweizer Armee ist daher gezwungen, wenn sie glaubwürdig verteidigen will, Effekte ausserhalb des Schweizer Territoriums zu erzielen.»**

- Die Tatsache, dass es in einem heutigen, modernen Krieg notwendig ist, kinetische Wirkung über grosse Distanzen präzise und mit einem zeitlich optimierten Sensor-to-Shooter-Loop zu erzielen,



bedingt die Beherrschung von Prozessen, die heute in der Schweizer Armee nur in Teilen, nicht jedoch als Ganzes wirklich beherrscht werden. Die Entwicklungen in der Thematik des Sensor-Nachrichten-Führungs-Wirkungsverbundes (SNFW) sind zudem gerade durch den Ukrainekrieg äusserst dynamisch und umfassen neben der Verknüpfung modernster, militärischer und ziviler Technologien (inklusive Drohnen) samt künstlicher Intelligenz (KI) auch Effektoren zur Beeinträchtigung der Sensorik sowie die Raumordnung in allen Dimensionen. Der Beherrschung solch komplexer Prozesse kommt im Rahmen der Stabsarbeit sehr grosse Bedeutung zu. Der Schweizer Armee fehlt dazu nicht nur das Know-how, sondern auch die entsprechende Anzahl von spezialisierten Know-how-Trägern (Stabsoffiziere), die sich mit dieser Prozessumwelt vertieft vertraut gemacht haben. Letzteres kann nicht im Rahmen von Ausbildungs- und Anwendungskursen im Inland mit der Dauer von wenigen Tagen oder ein paar Wochen geschehen, sondern bedingt eine viel vertieftere Auseinandersetzung mit der Thematik in ausländischen oder internationalen Stäben, die diese Prozesse dauernd leben. Mit der heutigen, schweizerischen Stabsoffizierslaufbahn im Rahmen des Milizdienstes ist das aber kaum kompatibel<sup>12</sup>.

**«Die Tatsache, dass es in einem heutigen, modernen Krieg notwendig ist, kinetische Wirkung über grosse Distanzen präzise und mit einem zeitlich optimierten Sensor-to-Shooter-Loop zu erzielen, bedingt die Beherrschung von Prozessen, die heute in der Schweizer Armee nur in Teilen, nicht jedoch als Ganzes wirklich beherrscht werden.»**

- Der Angriffskrieg gegen die Ukraine führt weltweit zu einer gewaltigen Nachfrage nach Kriegsmaterial und Munition. Die NATO-Mitglieder haben inzwischen faktisch alles entbehrliche Rüstungsmaterial, das teilweise noch aus dem Kalten Krieg stammte, an die Ukraine abgegeben und ihre Munitionsbestände geplündert. Gleichzeitig hat die Rückkehr des Kriegs nach Europa dazu ge-

**«Die Beschaffung, Wartung und Ausbildung von Systemen in Kooperation wird eine immer grössere Rolle spielen, weil einerseits dadurch Kosten optimiert werden können, andererseits überhaupt der Zugang zu den Systemen möglich ist.»**

führt, dass die europäischen Staaten ihre Wehretats steigern konnten. Selbst Nicht-NATO-Staaten (NNN Non Nato Nations) wie Österreich verfügen über deutlich mehr investive Mittel<sup>13</sup> und kaufen entsprechend ein. Der Rüstungsmarkt hat sich daher von einem Nachfrager- zu einem Anbietermarkt gewandelt. Entsprechend ist auch die Preis- und Wettbewerbsentwicklung<sup>14</sup>. Teilweise werden Anfragen an Hersteller mit dem Verweis auf gefüllte Auftragsbücher zurückgewiesen. Deshalb haben Einkaufs- und Nutzerkooperationen eine grosse Bedeutung. Die European Sky Shield Initiative (ESSI) ist ein solches Vehikel. Diese Kooperation ermöglicht es der Schweizer Armee gemeinsam mit anderen Nutzern ein modernes bodengestütztes Luftverteidigungssystem mittlerer Reichweite (BODLUV MR) zu beschaffen. Der Versuch für die Evaluation ein weiteres derartiges System verfügbar zu machen, führte armasuisse vor Augen, wie schwierig die Marktsituation ist. Die Beschaffung, Wartung und Ausbildung von Systemen in Kooperation wird eine immer grössere Rolle spielen, weil einerseits dadurch Kosten optimiert werden können, andererseits überhaupt der Zugang zu den Systemen möglich ist.

- Der Fokus auf die Verteidigung führt auch zu einem entsprechenden Bedarf an spezifischer Ausbildungsinfrastruktur. Die Grösse der Übungsplätze der Schweizer Armee ist überschaubar. Bure mit seinen knapp 15 km<sup>2</sup> Ausdehnung ist im Vergleich mit Allentsteig (156 km<sup>2</sup>) in Österreich oder anderen ausländischen Ausbildungsinfrastrukturen klein. Die Bundeswehr verfügt auf dem Übungsplatz Schnöggersburg für Kampfübungen über eine Kleinstadt mit über 500 Gebäuden und einem Autobahnanschluss. Eine realitätsnahe Ausbildung ist auf unseren eigenen Ausbildungsinfrastrukturen (Nalé, Walenstadt) bezogen auf die tatsächlichen Verhältnisse im dicht bebauten schweizerischen Mittelland nicht möglich. Da der

Platzbedarf der Armee in der Schweiz nicht abgedeckt werden kann, ist für eine kriegsgenügende Ausbildung auf entsprechende Infrastrukturen im Ausland abzustellen. Gleichzeitig kann das auch dazu dienen, Erfahrungen auszutauschen und ein Benchmarking zu betreiben. Ohne Kooperation ist die Nutzung solcher Infrastrukturen aber nicht möglich.

Interoperabilität hat immer eine horizontale, bi- und multilaterale Ausprägung. Es geht dabei um die Zusammenarbeitsfähigkeit in allfälligen Kooperationen mit ausländischen Partnern, aber letztendlich auch um die Anbindung der inländischen Partner. Daneben existiert aber auch eine sehr wichtige, vertikale Dimension in der Armee. Die Beschaffung von Hochtechnologiesystemen, wie dem F-35, PATRIOT, BODLUV MR, den zukünftigen Artilleriesystemen (Rohr- und Raketensysteme), dem künftigen Führungssystem (IPLIS/SITAWARE) u. a. bedingt, dass Nutzung im Verbund möglich ist. Die Informationen der unterschiedlichen Sensoren müssen sich im Lagebild in IST-Zeit abbilden und die Effektoren müssen auch mit artfremden Sensoren Wirkung erzielen können. Ist hier innerhalb der Armee keine Interoperabilität gegeben, endet man in sehr teuren Einzelsystemlösungen. Aus diesem Grunde wurde beispielsweise im Rahmen des Berichts Luftverteidigung der Zukunft eine Kompatibilität zwischen den neuen, zu beschaffenden Systemen und der bereits vorhandenen Systemumwelt gefordert<sup>15</sup>. Die Konsequenz davon ist, dass gewisse Anbieter von militärischen Fähigkeiten nicht berücksichtigt werden können. Interoperabilität ist für das Funktionieren des Gesamtsystems Armee daher auch im autonomen Alleingang von grösster Bedeutung.

**«Interoperabilität ist für das Funktionieren des Gesamtsystems Armee daher auch im autonomen Alleingang von grösster Bedeutung.»**

Das Beispiel der F-35 zeigt auch die Bedeutung der internationalen Kooperation für die Weiterentwicklung und die Einsatzdoktrin von Hochtechnologiesystemen auf. In multinationalen Usergroups findet

der entsprechende Austausch darüber statt. Solch komplexe Systeme werden in Kooperation weiterentwickelt. Ein nationaler Alleingang führt so schnell zu einem Abseitsstehen und in eine Sackgasse. Internationale Kooperation ist allerdings keine Einbahnstrasse. Die verschiedenen Partner müssen auch Beiträge in die Kooperation einbringen. Die Schweizer Armee beschäftigt sich intensiv mit der Fragestellung, wie die Interoperabilität weiterentwickelt werden kann und mit welchen Partnern dazu in welchen Fähigkeitsbereichen zusammengearbeitet werden soll. Die zu diesem Zweck ins Leben gerufene Arbeitsgruppe internationale Kooperation Verteidigung wird die entsprechenden Arbeiten bis Ende dieses Jahres der Armeeführung präsentieren. Es geht dabei darum, konkret aufzuzeigen, wie die Armee die internationale Kooperation intensivieren kann, weil:

- die Armee damit von Erfahrungen und Standards anderer Streitkräfte profitieren und gleichzeitig mit ihren Fähigkeiten einen Beitrag zur Sicherheit in Europa leisten kann,
- sich der Armee dadurch, insbesondere in den Bereichen Training und Beschaffungen, zusätzliche Möglichkeiten eröffnen,
- die politische Handlungsfreiheit im Hinblick auf eine allfällige Zusammenarbeit im Einsatz erhöht wird.

**«Eine glaubwürdige Verteidigung ist also nur dann möglich, wenn die Schweizer Armee Zugang zu den dafür notwendigen Technologien hat, die dazugehörigen Prozesse beherrscht und den Einsatz als Gesamtsystem glaubwürdig üben kann.»**

Eine glaubwürdige Verteidigung ist also nur dann möglich, wenn die Schweizer Armee Zugang zu den dafür notwendigen Technologien hat, die dazugehörigen Prozesse beherrscht und den Einsatz als Gesamtsystem glaubwürdig üben kann. Die Verteidigung stärken bedingt deshalb eine Intensivierung der internationalen Kooperation in unserem sicherheitspolitischen Umfeld, also mit unseren Nachbarn, den sicherheitspolitischen Partnern und deren relevanten Sicherheitsorganisationen. Eine Kooperation

ist nie eine Integration oder deren unumkehrbare Vorstufe bezogen auf NATO und EU. Sie muss aber unter Einhaltung der Neutralität den grösstmöglichen Handlungsspielraum für jede denkbare Krisensituation schaffen. ♦

## Endnoten

- 1 Karabach, Georgien
- 2 Sicherheit und Verteidigung der Schweiz, 2020 von Pierre-Alain Fridez, S. 111: «Die Gefahr, dass mitten im europäischen Kontinent kurz-, mittel- und langfristig ein konventioneller Krieg ausbricht, ist verschwindend gering.»
- 3 Szenariodiskussion in den Schweizer Medien am Wochenende des 24.08.2024 und SP im Juni 2022 [https://www.sp-ps.ch/wp-content/uploads/2022/06/pierre-alain-fridez\\_verteidigungskonzept.pdf](https://www.sp-ps.ch/wp-content/uploads/2022/06/pierre-alain-fridez_verteidigungskonzept.pdf) 06/2022 S. 14 «Aus Sicht der globalen Sicherheit in Europa ... schaffen aber keine Voraussetzung für ein neues allgemeines Aufflammen in Europa.» und S. 61 «Die Armee muss redimensioniert werden ... Man muss die logischen Konsequenzen aus unserer privilegierten Lage mitten in Europa ziehen. Also weniger traditionelle Militärausgaben und weniger Rüstungsgüter ... Man muss die rückwärtsgewandte Vision einer primären Ausrichtung auf die Verteidigung eines Territoriums überwinden ...»
- 4 Bsp. Art Systeme wie HIMARS, M777/XM 777, Pz Hb 2000, CAE-SAR
- 5 BBL 2022 2357 S. 34/74
- 6 23.3000 Kommissionspostulat SiK-S vom 12. Januar 2024 «Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz» und Postulat 23.3131 «Nato-Kooperation im Verteidigungsbereich stärken, ohne dem Bündnis beizutreten» vom 14. März 2023 von SR Josef Dittli
- 7 Verteidigungsfähigkeit und Kooperation, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 23.3000 SiK-S vom 12. Januar 2023 und des Postulats 23.3131 Dittli vom 14. März 2023, vom 31. Januar 2024
- 8 81.298d Die Verteidigungsfähigkeit stärken, August 2023, <https://backend.vtg.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-vtgch-files/files/2024/05/27/31d85ba5-fod2-4448-8829-6c978c1f4ea8.pdf>
- 9 Dito, Die Verteidigungsfähigkeit stärken, S. 8
- 10 Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Andreas Wenger und Markus Mäder, S. 90ff
- 11 13. April 2024 und mit 180 bis 200 Raketen am Abend des 1. Oktober 2024
- 12 stratos, 1-24, S. 161 Bruno Rösli, Vom Kriegsgenügen der Miliz – Rückbesinnung auf Banales
- 13 [https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr\\_2023/pk1244](https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2023/pk1244): 474.9 Mio. Euro oder 66.7 % mehr Investitionen als 2023
- 14 Der Preis einer 15.5 cm-Artilleriegranate verdoppelte sich seit dem 24.02.2024 auf über 4000 \$
- 15 Bericht Luftverteidigung der Zukunft, Mai 2017, S. 135, 13.5 Kompatibilität mit bestehenden Systemen

Expertise

# Considérations sur le besoin de coopération militaire de l'Armée suisse et sur l'interopérabilité<sup>1</sup>

**CLAUDE MEIER****Abstract**

In der NATO wird das übergeordnete Ziel der Interoperabilität grundsätzlich definiert als «die Fähigkeit, bei der Ausführung zugewiesener Aufgaben in Synergie zu arbeiten». Es handelt sich also um die Befähigung, unter Verwendung harmonisierter Normen, Standards, Doktrinen, (Einsatz-)Verfahren und Ausrüstungen gemeinsam zu operieren, um taktische, operative und strategische Ziele zu erreichen. Mit anderen Worten: Interoperabilität ist das, was dazu beiträgt, dass bei einer militärischen Operation alle Teile zusammenpassen und reibungslos funktionieren. Der Erfolg militärischer Aktionen hängt heute in hohem Masse vom einwandfreien Funktionieren und der wirksamen Zusammenarbeit zwischen streitkräfteübergreifenden und multinationalen Einsatzverbänden ab. Interoperabilität ist in diesem Zusammenhang ein entscheidender Faktor und muss als zentraler Hebel zu diesem Zweck erkannt werden.

Für die Schweizer Armee lässt sich daraus ableiten, dass ein minimaler oder ausreichender Grad an Interoperabilität günstige Voraussetzungen schafft, um im Bedarfsfall überhaupt in der Lage zu sein, mit Partnerarmeen kooperieren zu können und sicherzustellen, dass einer politisch gewollten Zusammenarbeit keine techni-

schen, organisatorischen oder verfahrenstechnischen Hindernisse entgegenstehen. Wie der Bundesrat im Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 ausführt, gilt der Bedarf an Interoperabilität auch für den Fall der Abwehr eines militärischen Angriffs. Es geht also darum, dass die Armee mit anderen Streitkräften effektiv und effizient kommunizieren und operieren kann und dass die zusammenarbeitenden Streitkräfte sich gegenseitig unterstützen können. Dazu ist nicht unbedingt eine gemeinsame militärische Ausrüstung erforderlich. Wichtig ist vielmehr, dass Einsatzkräfte unterschiedlicher Herkunft gemeinsam eingesetzt werden können. Konkret geht es um technische Kompatibilität (einschliesslich Material, Ausrüstung, Waffen und Systeme sowie Logistik), verfahrenstechnische Harmonisierung (einschliesslich Doktrin und Verfahren in Planung und Einsatzführung) sowie zwischenmenschliche Verständigung (einschliesslich Sprache, Terminologie und Ausbildung). Diese Aspekte würden in einem gemeinsamen und multinationalen Umfeld nicht funktionieren, wenn sie nicht bei Ausbildungen und Übungen geübt und erprobt würden. Einzig durch eine systematische Anwendung von Standardisierung in der Ausbildung und bei Übungen, Evaluationen, Tests und Erprobungen

kann ein ausreichender Grad an Interoperabilität erreicht werden. Dementsprechend sind bei Beschaffungen und Modernisierungen sowie in der Ausbildung stets die Interoperabilitätsanforderungen zu berücksichtigen. Ausserdem bietet die internationale Zusammenarbeit Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten, die in der Schweiz nicht zur Verfügung stehen.

Bereits im Neutralitätsbericht von 1993 hat die Schweiz die Relevanz der militärischen Zusammenarbeit und der Interoperabilität erkannt, die nach dem 24. Februar 2022 unbestreitbar an Bedeutung gewonnen haben. Die Friedensdividende ist aufgebraucht, die Sicherheitslage der letzten 30 Jahre ist vorbei und die aktuelle geopolitische Realität zwingt dazu, die Ausrichtung zu überdenken und die Bereiche der militärischen Zusammenarbeit zu präzisieren. Diese muss sich klar auf die Verteidigung konzentrieren. Sollte die Schweiz direkt von einem militärischen Konflikt betroffen sein, wäre die Neutralität hinfällig und es stünde dem Land frei, seine Verteidigung in Zusammenarbeit mit Partnern sicherzustellen. Um neuen Bedrohungen begegnen zu können, darf diese frei gewählte Neutralitätsverpflichtung das Land nicht daran

hindern, die notwendigen Vorkehrungen für seine Verteidigung zu treffen. Daraus ergibt sich für die Schweiz ein Interesse an der Zusammenarbeit und an der Entwicklung einer angemessenen Interoperabilität. Dabei geht es nicht nur darum, mit ausländischen Truppen zu trainieren, um von deren Erfahrungen und Einsatzgrundsätzen zu lernen, sondern auch darum, von Armeen zu lernen, die zum Teil über reale Einsatzerfahrung verfügen. Andererseits geht es auch darum, sich mit anderen Armeen zu vergleichen und zu messen (Benchmarking) und damit ein kohärentes und glaubwürdiges politisches Signal nach innen und aussen zu senden: Die Schweiz verfügt über eine Armee, die angemessen ausgerüstet, ausgebildet und einsatzbereit ist.

In der Sicherheits- und Verteidigungspolitik strebt die Schweiz nach grösstmöglicher Autonomie. Sie kann vieles, aber nicht alles eigenständig. Dementsprechend sind die internationale Zusammenarbeit bei der Ausbildung der Armee und die Entwicklung ihrer Interoperabilität mit potenziellen Verbündeten zu fördern, da dies die Verteidigungsfähigkeit der Schweizer Armee stärkt und die Handlungsfreiheit der politischen Behörden bewahrt.

**Schlüsselbegriffe** coopération militaire ; interopérabilité ; doctrine ; tactique ; procédures d'engagement

**Keywords** Militärische Kooperation; Interoperabilität; Doktrin; Taktik; Einsatzverfahren



**DIVISIONNAIRE CLAUDE MEIER**, vice-président du Centre d'Histoire et de Prospective Militaires (CHPM) ; ancien Officier général auprès des Centres de Genève dédiés à la politique de paix et de sécurité (2021–2024) ; ancien Chef de l'État-major de l'armée (2016–2020) et ancien pilote militaire de carrière.

E-Mail : [claudemeier@compuserve.com](mailto:claudemeier@compuserve.com)



Le 29 août 2024, la commission d'étude sur la politique de sécurité, instituée il y a un an par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), a achevé ses travaux et présenté un rapport qui contient plus de 100 recommandations dans sept domaines, portant sur la manière dont la Suisse pourrait orienter sa politique de sécurité vers l'avenir. Il est ainsi question pour notre pays d'intensifier la coopération avec l'OTAN et l'UE, qui irait au-delà de ce qui se pratique actuellement. Il s'agit d'orienter cette coopération vers une capacité de défense commune avec ces acteurs, qui renforcera également la capacité de défense de l'armée afin d'assurer qu'en matière de sécurité, la Suisse ne constitue pas un vide militaire sur le continent européen et qu'elle ne soit pas non plus la *passagère clandestine* de l'Alliance transatlantique.

Une très large majorité de la commission estime que la coopération contribue à renforcer la sécurité de tous. Toute coopération engagée par la Suisse en situation ordinaire ou, pour utiliser une terminologie différente, en temps de paix, renforce sa propre capacité de défense et permet en même temps d'améliorer l'interopérabilité de l'armée.

Mais, dans les faits, qu'est-ce que l'interopérabilité ?

### L'interopérabilité

Fondamentalement, l'OTAN définit l'interopérabilité comme étant « la capacité de travailler en synergie dans l'accomplissement des tâches assignées ». Il s'agit donc de la capacité à opérer de manière conjointe grâce à la compatibilité des organisations, des doctrines, des procédures (d'engagement), des équipements et de leurs relations respectives afin d'atteindre des objectifs tactiques, opérationnels et stratégiques. En d'autres termes, c'est l'interopérabilité qui contribue à ce que, lors d'une opération militaire, toutes les pièces s'emboîtent et fonctionnent sans problème.<sup>2</sup> L'interopérabilité est essentielle à toute coopération militaire ; elle en est même la pierre angulaire. A ce propos, il est intéressant de relever que depuis sa création en 1949, l'OTAN a toujours cherché à améliorer la capacité de ses forces armées à coopérer entre elles et, par là même, à améliorer leur efficacité opérationnelle. Cette quête d'interopérabilité ne se limite pas aux seuls alliés, mais s'étend aussi aux partenaires de même sensibi-

lité et aux intérêts et vues proches de celles de l'Alliance.<sup>3</sup>

**« L'interopérabilité est essentielle à toute coopération militaire ; elle en est même la pierre angulaire. »**

Pour l'Armée suisse, on peut en déduire qu'un degré d'interopérabilité minimal ou suffisant crée des conditions favorables pour être en mesure, le cas échéant, de coopérer avec des armées partenaires et de s'assurer qu'aucun obstacle technique, organisationnel ou procédural ne s'oppose à une coopération politiquement souhaitée et stratégiquement nécessaire. Comme l'explique le Conseil fédéral dans le rapport complémentaire au Rapport sur la politique de sécurité 2021 sur les conséquences de la guerre en Ukraine, le besoin d'interopérabilité va au-delà des engagements de promotion de la paix et comprend également la défense contre une attaque armée.<sup>4</sup> Dans un tel scénario, la Suisse doit d'abord être capable de se défendre seule et de retarder le plus possible toute adhésion à une coalition avec un ou des *alliés potentiels* avec qui la défense pourrait être menée conjointement, tout en gardant cette possibilité ouverte en cas de menace vitale sur la sécurité nationale. Si la Suisse est un jour attaquée militairement, les obligations découlant de son statut de neutralité tombent et elle se retrouve alors dans la situation d'un État belligérant classique qui a le droit de conclure des alliances militaires de circonstance avec qui bon lui semble.<sup>5</sup> Cela présuppose néanmoins que leurs forces armées respectives soient capables d'opérer conjointement. Il s'agit donc de faire en sorte, en *temps de paix* déjà, que l'armée suisse soit en mesure, si la situation l'exige, de communiquer et d'opérer avec d'autres forces armées, qu'elles puissent s'appuyer mutuellement de manière efficace, et que l'utilisation conjointe de leurs infrastructures et bases respectives soit également possible.

A cette fin, l'OTAN a mis en place plusieurs initiatives qui visent à développer une capacité de coopération militaire suffisante selon quatre dimensions : technique (y compris le matériel, l'équipement, les armes et systèmes, ainsi que la logistique), procédurale (y compris la doctrine militaire et les procédures

d'engagement), humaine et culturelle (y compris la terminologie, l'instruction et l'entraînement) et informationnelle (comme élément transversal).<sup>6</sup>

Pour l'OTAN, l'interopérabilité doit contribuer à réduire certains doublons, à permettre la mise en commun des ressources et à créer des synergies entre tous les alliés et, dans la mesure du possible, avec les pays partenaires. En effet, pour l'Alliance, le déploiement conjoint de forces d'intervention d'origines différentes revêt une signification particulière. En renforçant ses liens avec l'industrie de l'armement ou la base technologique et industrielle de défense (BTID) et en utilisant autant que possible des normes ouvertes, l'OTAN vise à faire de l'interopérabilité un facteur multiplicateur de forces pour les armées tout en respectant certaines libertés de ses membres. Il s'agit en quelque sorte de pouvoir travailler ensemble dans la diversité. Des solutions interopérables ne peuvent être obtenues qu'en appliquant de manière systématique la normalisation (standardisation), en promouvant l'instruction, l'entraînement et la participation aux exercices à tous les niveaux – aussi et en particulier dans un contexte multinational –, en favorisant l'échange d'expérience et en analysant de manière systématique les démonstrations, les évaluations et les essais. Par ailleurs, l'interopérabilité se concrétise également à travers le facteur humain en augmentant la proximité des militaires des différentes armées à tous les niveaux: en partant des soldats, du corps des sous-officiers, des officiers subalternes jusqu'aux officiers supérieurs et aux états-majors.

Pour la Suisse, l'interopérabilité doit permettre d'augmenter son efficacité opérationnelle et sa capacité de défense. En effet, en cas de conflit, après une phase initiale dont la durée n'est pas définie et une première phase où la défense serait assumée de manière autonome, la Suisse aurait également la possibilité, du point de vue légal, de se défendre avec un ou des *allié(s) potentiel(s)*. Ainsi, il s'agit donc

**« Pour mettre en œuvre une coopération militaire efficace, des entraînements communs en amont sont indispensables et constituent un prérequis. Il s'agit donc [si la situation l'exige] de garantir le bon fonctionnement d'une telle coopération dès le début. »**

d'une part de pouvoir agir de manière robuste de façon autonome pendant un certain temps, mais aussi d'autre part de pouvoir coopérer en cas de nécessité. En d'autres termes, doter l'armée d'une capacité à opérer avec d'autres forces armées, c'est doter la Suisse d'une corde supplémentaire à son arc pour assurer la sécurité du pays. A l'heure actuelle, une défense se basant exclusivement sur des capacités autonomes n'est pas réaliste. Par le biais d'une interopérabilité appropriée, il s'agit de maintenir la liberté d'action la plus grande possible pour le pouvoir politique, afin de disposer, le cas échéant et si la situation l'exige, de réelles options de coopération militaire en cas d'agression. En effet, en cas d'agression armée par un Etat tiers, les obligations légales liées à la neutralité

ne s'appliquent pas ou plus. Dans un tel cas, et conformément à la Charte des Nations Unies, l'Etat neutre qui fait l'objet d'une agression armée voit ses obligations liées à la neutralité disparaître et dispose d'un droit de légitime défense, individuelle ou collective,

comme n'importe quel autre Etat. Il est alors libre de définir les mesures qu'il entend prendre pour assurer sa défense, y compris en coopération avec d'autres Etats, en vue de se renforcer ou même d'assurer une défense commune<sup>7</sup>. Cependant, pour mettre en œuvre une coopération militaire efficace, des entraînements communs en amont sont indispensables et constituent un prérequis. Il s'agit donc de garantir le bon fonctionnement d'une telle coopération dès le début. Ce qui est communément appelé « day zero interoperability » ne signifie rien d'autre qu'une coopération sans faille avec tous ses partenaires potentiels dès le premier jour d'une action militaire conjointe. C'est une question d'efficacité opérationnelle.

Concrètement, il s'agit avant tout de disposer d'une compatibilité technique suffisante (y compris le matériel, l'équipement, les armes et les systèmes, ainsi que la logistique), d'harmoniser les procédures (y compris certains éléments doctrinaux et des procédures de planification et de conduite de l'action), et de renforcer la compréhension mutuelle (y compris

la langue, la terminologie et la formation). En ce qui concerne les armées des pays membres de l'Alliance, elles ont atteint un haut niveau d'interopérabilité grâce à des décennies de planification et de développement communs ou coordonnés des forces, de conduite d'opérations, de formations, d'entraînement et d'exercices conjoints. Elles ont aussi démontré ce niveau d'interopérabilité sur le terrain et ont continué à le développer lors d'opérations militaires conjointes dans les Balkans, en Afghanistan, en Méditerranée, en Libye et ailleurs. Les enseignements tirés de ces expériences ont également permis aux pays partenaires de développer et d'améliorer non seulement leur interopérabilité avec l'Alliance, mais aussi leur capacité de défense. C'est notamment le cas de la Finlande et de la Suède, ce qui a grandement facilité leur adhésion à l'OTAN.<sup>8</sup>

S'agissant de l'interopérabilité des systèmes et des équipements, ceux-ci doivent répondre aux exigences de l'Alliance en matière de normalisation tout en permettant de maintenir des coûts d'acquisition et d'exploitation abordables. L'interopérabilité ne nécessite pas nécessairement de disposer d'un équipement militaire commun. Ce qui importe, c'est que l'équipement puisse être utilisé dans des installations communes, qu'il soit capable d'interagir avec d'autres équipements, de se connecter, de communiquer et d'échanger des données et des services. Par conséquent, lors d'acquisitions ou de modernisations des équipements, il convient de toujours tenir compte des exigences d'interopérabilité en fournissant un effort sur leur compatibilité, voire leur convergence vers les normes et standards établis – notamment de l'OTAN – afin qu'ils puissent être utilisés dans le cadre d'opérations multinationales.

De nos jours, la réussite des actions militaires dépend en grande partie du bon fonctionnement et de la coordination des forces et des moyens, ainsi que d'une coopération efficace entre les forces et les services, tant d'un point de vue interarmées que multinational. Dans ce contexte, l'interopérabilité est un facteur décisif qui doit être reconnu comme un levier central dans l'exercice de la puissance militaire. Pour y parvenir, les armées doivent acquérir la capacité de communiquer entre elles, d'opérer et de se soutenir mutuellement de manière efficace et efficiente.

Etre en mesure de communiquer de manière efficace implique en principe de répondre à trois types d'exigences qui s'influencent mutuellement : les relations interpersonnelles, les procédures (d'engagement) et les équipements de communication. Pour cela, il faut pouvoir se comprendre mutuellement, ce qui suppose de parler la même langue, de connaître les contextes culturels et militaires respectifs, et de comprendre les concepts sous-jacents et la terminologie de la même manière. Des procédures reconnues sont une condition de base pour le travail en commun. Enfin, des équipements modernes et interopérables pour la concertation, le commandement, le contrôle, la communication et l'information sont indispensables pour atteindre et maintenir le rythme d'engagement requis dans les opérations militaires d'aujourd'hui.



**Illustration 1 :** Le Chef de l'Armée suisse, le Commandant de Corps Thomas Süssli, reçoit en Suisse l'Admiral Rob Bauer, président du comité militaire de l'OTAN (Chairman of the NATO Military Committee's, CMC), en 2023 pour des entretiens. (Source : DDPS)

Être en mesure de conduire des opérations conjointes implique que des actions interarmées et multinationales peuvent être planifiées, préparées et exécutées. Cette capacité à opérer ensemble dépend d'une compréhension commune de la nature, des capacités, et des limites de toutes les forces engagées qu'elles soient de combat, d'appui au combat ou de soutien, ainsi que des similitudes et des différences de leurs doctrines, tactiques et procédures (d'engagement).

Le soutien mutuel des forces implique des procédures (d'engagement) coordonnées, la standardisation suffisante des équipements et l'aptitude à fournir des capacités propres pour soutenir d'autres forces armées ou unités.

### **Instruction, entraînement et exercices**

Tous les aspects susmentionnés de l'interopérabilité ne fonctionneraient pas dans un environnement interarmées et multinational s'ils n'étaient pas pratiqués et mis à l'épreuve régulièrement lors de formations et d'exercices. Cela implique de suivre des formations harmonisées et des entraînements communs, mais aussi d'organiser et de mener des exercices conjoints, tant à petite échelle que de grande envergure. Bien qu'ils ne soient pas en soi des objectifs d'interopérabilité, l'instruction, l'entraînement et la participation à des exercices sont des éléments essentiels à la mise en œuvre des objectifs d'interopérabilité et à l'amélioration tant de la disponibilité que de l'efficacité opérationnelle. L'instruction, l'entraînement et la conduite d'exercices conjoints permettent de vérifier le degré d'interopérabilité et, par conséquent, la disponibilité et l'efficacité opérationnelle dans différents domaines. Ils permettent également de les mettre en évidence et de les améliorer si nécessaire. L'objectif est d'accroître l'efficacité opérationnelle des forces armées respectives en amont des crises et des actions conjointes afin d'atteindre le plus haut degré de préparation possible. Il est question de vérifier l'état de préparation, d'affiner les concepts opérationnels, d'évaluer les nouveaux équipements et les nouvelles technologies, mais aussi d'améliorer le commandement et le contrôle. Ces activités répondent à des objectifs variés, allant de l'échelon technique ou tactique à l'échelon stratégique ou politique. Alors que les exercices militaires aux échelons technique et tactique sont destinés au

développement des capacités opérationnelles et à leur maîtrise, d'autres types d'exercices peuvent également poursuivre des objectifs plus stratégiques et chercher à émettre des messages ou des signaux à l'intention de ses propres troupes, de la population ou d'Etats et de publics étrangers. Un bon exemple d'un tel exercice à visée stratégique a été *STEADFAST DEFENDER 2024*, mené par l'OTAN de janvier à mai de cette année, et qui a regroupé quelque 90 000 personnels issus de multiples forces armées. Il avait pour objectif de démontrer la préparation de l'Alliance face à un scénario de crise majeur de type Article 5 et de renforcer la dissuasion conventionnelle sur le flanc est de l'Europe.<sup>9</sup>

Pour l'échange de connaissances et d'expériences, l'Armée suisse a principalement recours au Partenariat pour la paix de l'OTAN et à ses instruments (exercices, cours, groupes de travail), dans le cadre desquels chaque pays définit librement de manière bilatérale avec l'Alliance les domaines dans lesquels il souhaite coopérer.<sup>10</sup> Elle peut ainsi bénéficier du savoir-faire des partenaires, des connaissances en matière de doctrine militaire et de procédures d'engagement, ainsi que des exigences en matière de matériel, de formation, de personnel et d'organisation pour la conduite des opérations militaires. Le Partenariat est important non seulement pour la composante professionnelle de l'armée et les formations qui doivent être en mesure de coopérer au pied levé au niveau international – notamment les Forces aériennes, les Forces spéciales, le commandement cyber ou SWIS-SINT –, mais aussi pour les autres, notamment les Forces terrestres et la milice. En outre, il constitue l'instrument central pour améliorer l'efficacité opérationnelle, la disponibilité et la capacité de défense, et présente également une certaine valeur dissuasive qu'il ne faut pas négliger. En effet, alors que dans certains cas d'activités militaires les objectifs tactiques et techniques sont prédominants, dans d'autres la recherche d'un effet stratégique ou de communication est prioritaire. L'organisation et la conduite d'exercices de tous types permettent d'améliorer les compétences et de renforcer la préparation au combat des formations. La démonstration des propres capacités opérationnelles d'une armée et de l'aptitude de ses militaires permet d'émettre des signaux cohérents quant à l'état de préparation, à la cohésion nationale et à la volonté de défense.



S'agissant de la participation à des exercices dans un contexte international et d'entraînements à l'étranger, il est pertinent de rappeler et de souligner que certaines servitudes liées à l'environnement suisse<sup>11</sup> limitent fortement les possibilités d'entraînement dans tout le spectre d'engagement des forces armées, à savoir tant dans la haute intensité que dans les actions de plus basse intensité. Disposer d'une capacité de défense suffisante implique que les militaires soient aussi préparés aux engagements à haute intensité.

### Forces aériennes

La coopération internationale en matière d'instruction est d'ores et déjà une réalité pour les Forces aériennes et constitue un élément essentiel pour le développement de leurs propres capacités.<sup>12</sup> Si elles ne s'entraînaient qu'en Suisse, elles ne pourraient pas mettre en œuvre tout leur potentiel en raison de servitudes, notamment de celles qui visent à réduire les nuisances sonores occasionnées par les vols militaires. En conséquence, les Forces aériennes essaient par exemple de compenser, dans la mesure du possible, le manque d'entraînement au vol de nuit par des campagnes à l'étranger. De même, l'impossibilité d'effectuer des vols supersoniques ou de combat aérien à basse altitude en Suisse conduit à transférer ce type de missions à l'étranger, où l'on trouve souvent des conditions d'entraînement dont on ne dispose pas en Suisse en temps de paix. Ces deux exemples démontrent clairement d'une part la nécessité pour les Forces aériennes de pouvoir s'entraîner à l'étranger, sans quoi elles ne pourraient simplement pas remplir leur mission de défense, et d'autre part que l'interopérabilité développée au cours des 25 à 30 dernières années a déjà atteint un niveau élevé.

**« La coopération internationale en matière d'instruction est d'ores et déjà une réalité pour les Forces aériennes et constitue un élément essentiel pour le développement de leurs propres capacités. »**

Les modules de formation à l'étranger des Forces aériennes peuvent en principe être divisés en trois

catégories. En premier lieu, ceux qui visent à garantir la disponibilité de base ou opérationnelle des moyens aériens. Dans cette catégorie, on peut mentionner les modules réguliers d'entraînement au vol de nuit qui ont eu lieu de 1998 à 2015 sur la base aérienne d'Ørland, en Norvège (NIGHTWAY<sup>13</sup>), puis en 2017 et 2018 sur la base aérienne de Lossiemouth, au nord de l'Écosse (SCOTNIGHT<sup>14</sup>) et depuis 2020 à Leeming, dans le comté du Yorkshire du Nord en Grande-Bretagne (YORKNIGHT<sup>15</sup>). De telles campagnes permettent de couvrir environ la moitié des entraînements annuels au vol de nuit et à basse altitude des pilotes de chasse suisses. En proposant un entraînement intensif, elles permettent non seulement d'exercer les bases du service de police aérienne de nuit, mais aussi d'approfondir les connaissances et de consolider les tactiques d'engagement de nuit dans le domaine de la défense aérienne. Les engagements de nuit revêtant une importance croissante dans les conflits contemporains, l'aptitude à effectuer ce type d'opérations est un élément essentiel pour développer et maintenir une capacité de défense suffisante.

La deuxième catégorie de modules de formation regroupe quant à elle les campagnes d'entraînement bilatérales, en priorité avec les pays voisins de la Suisse. Il s'agit d'exercices organisés à intervalles irréguliers, qui visent à améliorer la coopération avec des partenaires lors d'entraînements communs complexes au combat aérien, ou à permettre d'effectuer des entraînements au combat aérien entre avions de types différents (DACT, Dissimilar Air Combat Training). Ce type d'exercice permet d'entraîner des scénarios de défense aérienne de grande envergure qui ne pourraient pas être joués en Suisse en raison des restrictions évoquées plus haut. Il est envisageable que les avions de chasse suisses rejoignent l'exercice à partir d'une base suisse et, une fois celui-ci terminé, se posent à nouveau en Suisse sans qu'aucun atterrissage à l'étranger ne soit nécessaire. Dans d'autres situations, tous les participants sont stationnés sur une base commune – en Suisse ou à l'étranger – pour toute la durée de l'exercice. Ces exercices visent à développer les compétences tactiques et à favoriser les échanges d'expérience entre équipages, tant d'avions de combat que d'hélicoptères. Ils permettent également d'améliorer nos capacités, d'apprendre des partenaires et de comparer les performances (benchmarking), ce qui a aussi une valeur dissuasive. On



peut citer, dans cette catégorie, l'exercice *EPERVIER*<sup>16</sup> qui se déroule depuis de nombreuses années avec la France ou, plus récemment, l'exercice *SIFEX*<sup>17</sup> qui s'est déroulé avec le 51<sup>e</sup> Stormo du 9 au 20 septembre 2024 à partir de la base d'Istrana en Italie.

La dernière catégorie regroupe les exercices multinationaux. Ils ont pour but de former les pilotes aux missions aériennes complexes de grande envergure dans un environnement interarmes et international qui leur permettra d'être confrontés à un large éventail de scénarios, y compris ceux relevant de la haute intensité. Les exercices *TLP*<sup>18</sup> (Tactical Leadership Program pour la formation des chefs de mission), *NTM*<sup>19</sup> (NATO Tiger Meet), *ACE* (Arctic Challenge Exercise, mené en coopération avec la Norvège, la Suède et la Finlande) ou *HOT BLADE*<sup>20</sup> (un exercice spécifique pour la formation avancée des pilotes et équipages d'hélicoptères) sont des exemples actuels.

La participation sur une base régulière aux exercices et formations multinationales de la troisième catégorie présentée ci-dessus est une condition essentielle pour renforcer la capacité de défense de l'armée. En effet, lors de ces exercices, des enseignements précieux pour le développement capacitaire des forces peuvent être identifiés et, lorsqu'ils sont d'intérêt pour la Suisse, intégrés aux réflexions menées dans le cadre de l'instruction ou des acquisitions. Comme ce fut le cas à l'époque de l'introduction du système d'armes F/A-18C/D HORNET, où les capacités opérationnelles de l'aviation militaire suisse ont pu être développées et renforcées

de manière nettement plus rapide, efficace et ciblée grâce à la coopération avec des partenaires internationaux plutôt qu'en faisant cavalier seul. Par leur participation régulière à des exercices et à des

engagements internationaux, les Forces aériennes ont pu acquérir de nombreuses connaissances utiles pour le développement des forces et le maintien d'une disponibilité et d'un état de préparation adaptés à la situation sécuritaire actuelle. En outre, elles ont contribué de manière déterminante à atteindre un niveau d'instruction et d'entraînement dans les

opérations aériennes reconnu sur le plan international et qui, en tant que tel, génère également un certain effet dissuasif pour l'armée dans son ensemble. En vue de développer les capacités opérationnelles des Forces aériennes et de maintenir leur disponibilité, la poursuite à l'avenir d'une coopération régulière avec des Forces aériennes partenaires, notamment celles de l'OTAN et du Partenariat pour la Paix, est pertinente. Cela permet de renforcer plus rapidement la capacité de défense de l'armée tout en assurant la liberté d'action des autorités politiques.

### Forces terrestres

Pour les Forces terrestres, la problématique présente de nombreuses similitudes avec les Forces aériennes. Il est incontestable que les places de tir et d'entraînement en Suisse sont de dimensions restreintes, ce qui ne permet pas – ou pas assez – aux Forces terrestres de s'entraîner de manière régulière sur l'ensemble du spectre, et donc d'acquérir une expérience suffisante de la manœuvre aux échelles des corps de troupe et des grandes unités qui seraient pertinentes en cas de conflit (bataillon, brigade, voire plus). En effet, la Suisse ne dispose pas d'un terrain suffisamment grand pour entraîner l'engagement du feu et du mouvement avec des formations de combat mécanisées de la taille d'un bataillon ou même plus. Sur la place d'armes de Bure, qui est pourtant la plus grande de Suisse, les forces mécanisées arrivent rapidement à saturation en termes de place. A cela s'ajoute que les possibilités d'entraînement au combat en zone urbaine sont li-

mitées dans notre pays. Les installations actuellement existantes à Walenstadt, St. Luzisteig et Nalé (sur la place d'armes de Bure) ne permettent l'exercice que d'une compagnie renforcée au maximum. Une extension de

ces emplacements serait nécessaire, mais au vu des coûts et des délais que demanderaient de tels aménagements, on peut douter de leur faisabilité.

En attendant, pour pouvoir effectuer des entraînements à plus grande échelle, gagner en connaissances tactiques et renforcer sa capacité de défense,

**« La Suisse ne dispose pas d'un terrain suffisamment grand pour entraîner l'engagement du feu et du mouvement avec des formations de combat mécanisées de la taille d'un bataillon ou même plus. »**

l'Armée suisse dépendra de places d'exercice situées à l'étranger. À cette fin et pour la première fois depuis 2003, les Forces terrestres comptent mener en 2025 un module d'entraînement à l'étranger, avec l'exercice *TRIAS 25*<sup>21</sup> sur la place d'exercice d'Allentsteig<sup>22</sup> en Autriche. L'un des principaux défis rencontrés dans la planification réside dans le fait que, selon la loi en vigueur, l'armée ne peut pas obliger les militaires de milice à effectuer des cours de répétition à l'étranger. C'est la raison pour laquelle la troupe engagée sera composée de volontaires. La place d'entraînement d'Allentsteig a une superficie de 15 700 ha. Sa longueur ouest-est avoisine 22 km et sa largeur nord-sud atteint 13 km. C'est le plus grand terrain d'entraînement militaire d'Autriche, et ses dimensions ne sont pas comparables à celles des places d'exercice en Suisse. Celles-ci permettent de s'entraîner au combat interarmes jusqu'à la taille d'une brigade mécanisée renforcée. Même des tirs de combat avec une formation de cette taille sont possibles. En outre, il est possible de s'entraîner à des engagements en milieu urbain jusqu'au niveau du bataillon.<sup>23</sup>

Pour les Forces terrestres aussi, la coopération internationale revêt une importance particulière dans la perspective du renforcement de la capacité de défense de l'Armée suisse. Il s'agit de mettre en place des conditions favorables pour s'exercer de manière à, le cas échéant, pouvoir assurer la défense. Comme il n'est pas possible d'organiser des manœuvres d'une telle envergure en Suisse, notamment en zone bâtie, faire appel à une coopération avec un Etat partenaire voisin en mesure de remplir les conditions requises et acceptant d'accueillir des formations suisses sur son territoire est une solution logique qui s'impose. Ce type d'exercice est impératif pour que l'Armée suisse puisse remplir correctement sa tâche constitutionnelle première, à savoir la défense du pays.

### Forces spéciales et cyberdéfense

En ce qui concerne les Forces spéciales et la cyberdéfense, les besoins en termes d'interopérabilité et de coopération à l'international sont très similaires, voire identiques. Pour qu'il soit possible que les soldats d'élite de l'armée – membres du Détachement de Reconnaissance de l'Armée (DRA-10)<sup>24</sup> – puissent intervenir à l'étranger pour rapatrier des ressortissants suisses comme ça a été le cas en été 2021 en Afgha-

nistan ou en février 2022 à Kiev, des entraînements conjoints en amont avec d'autres services similaires provenant de pays étrangers sont indispensables.<sup>25</sup> De même, afin d'assurer que les spécialistes cyber de l'armée restent à la hauteur pour détecter les attaques et pour s'en protéger, il n'est plus possible de faire cavalier seul. La participation régulière à des exercices conjoints comme LOCKED SHIELDS est incontournable et donc à poursuivre impérativement.<sup>26</sup>



**Illustration 2 :** En 2023, le Divisionnaire Peter Wanner, représentant militaire auprès de l'OTAN/UE à Bruxelles, rend visite aux participants suisses à l'exercice cybernétique LOCKED SHIELDS à Tallinn. (Source : DDPS)

### L'enseignement militaire supérieur auprès d'écoles militaires et d'académies à l'étranger

Dès les premières étapes de la formation, la carrière de tout cadre militaire doit être considérée comme un processus de développement continu et progressif. Ainsi, à chaque étape de sa carrière, le cadre militaire doit se préparer à l'étape suivante. La responsabilité de la mise en œuvre de l'éducation militaire est triple : l'enseignement dispensé à chaque échelon de conduite par

l'institution, l'instruction dispensée par chaque commandant et son état-major, et le perfectionnement personnel de chaque individu.

La formation à l'international n'échappe pas à cette règle. En effet, pour que les autorités politiques puissent préserver leur liberté d'action, il est indispensable que le cas échéant, les militaires – et en particulier les cadres de l'armée – soient en mesure de planifier et de conduire des opérations conjointes. Ainsi, un perfectionnement approprié des cadres de l'armée dans un environnement international et à l'étranger est pertinent et permet d'atteindre et de maintenir un niveau d'interopérabilité suffisant. Plusieurs approches ont été suivies jusqu'à présent. D'une part, pour des cadres choisis, il s'agit de compléter la formation dispensée en Suisse par une formation auprès d'une institution militaire de haut niveau (par exemple l'École de Guerre<sup>27</sup> à Paris) avec pour objectif de préparer les officiers supérieurs à assumer de hautes responsabilités d'état-major et de commandement. Ce type de stage à l'étranger permet au militaire détaché de se familiariser avec les méthodes de travail d'autres armées et de côtoyer des militaires ayant été engagés en opérations. Cela représente un enrichissement inestimable, tant pour l'individu que pour le système, et permet un retour d'expérience précieux en vue du développement de l'Armée suisse. Par ailleurs, ces stages à l'étranger sont l'occasion pour eux de se constituer un réseau de contacts internationaux utile pour la suite de leur carrière et dont l'institution dans son ensemble pourra bénéficier.

**« Pour que les autorités politiques puissent préserver leur liberté d'action, il est indispensable que le cas échéant, les militaires – et en particulier les cadres de l'armée – soient en mesure de planifier et de conduire des opérations conjointes. »**

Des militaires suisses ont participé plus ou moins régulièrement par le passé à des exercices d'état-major à l'échelle internationale. Dans ce cas, il s'agit de se familiariser avec les méthodes de travail d'autres armées et de se perfectionner en matière de planifica-

tion et de conduite d'opérations dans le cadre d'exercices parfois de grande envergure. Des expériences très positives ont notamment été faites avec la Suède dans le cadre de la série d'exercices VIKING<sup>28</sup>. Cependant, il est important d'exercer non seulement les situations de basse intensité, mais aussi de se confronter à celles de la haute intensité. A cette fin, les expériences et les enseignements tirés d'un environnement multinational en matière de travail d'état-major et de planification et de conduite dans des scénarios d'intervention proches de la réalité permettent une meilleure compréhension des défis futurs de l'environnement opérationnel et du champ de bataille.

**« Il est important d'exercer non seulement les situations de basse intensité, mais aussi de se confronter à celles de la haute intensité. »**

Notion essentielle des relations internationales, le principe de réciprocité est également un élément clé de la coopération militaire. Tout est une question d'équilibre. Afin de pouvoir bénéficier des avantages de la coopération, un Etat doit aussi être en mesure de proposer des contreparties intéressantes pour les partenaires. Ainsi, la Suisse peut proposer à d'autres armées des cours de formation et des séminaires et mettre à leur disposition des infrastructures d'instruction et certaines connaissances spécifiques ou son expertise particulière, comme des simulateurs de chars et d'hélicoptères ou de l'instruction en haute montagne.<sup>29</sup> C'est dans ce contexte que pour l'instruction des cadres militaires, la Formation supérieure des cadres de l'armée (FSCA) a été accréditée par l'OTAN en tant que centre de formation des cadres militaires, ce qui signifie que les stages de formation proposés obtiennent un label de qualité attestant qu'ils correspondent aux standards de l'OTAN.<sup>30</sup> A titre d'exemple, l'Ecole des sous-officiers de carrière de l'armée (ESCA) propose des cours de commandement pour les sous-officiers.<sup>31</sup>

#### **Groupes de travail et comités de l'OTAN**

Dans le cadre du Partenariat pour la Paix, la représentation de la Suisse au sein des groupes de travail et des comités de l'OTAN permet à l'armée de suivre l'évolution rapide des paramètres doctrinaux et des

**« A l'heure actuelle, ils [les attachés de défense, représentants militaires et officiers de liaison] représentent un élément incontournable de la politique de sécurité et de défense de la Suisse. »**

procédures d'engagement. Pour renforcer la capacité de défense, il est notamment nécessaire de maintenir les connaissances techniques et tactiques à jour pour la conduite des opérations à tous les échelons de conduite. Grâce à la comparaison avec les développements dans les publications de l'OTAN, les procédures d'engagement peuvent être facilement actualisées en permanence. Par ailleurs, l'armée obtient un bon aperçu du développement des forces de l'OTAN et est ainsi en mesure d'en déduire et d'en intégrer les éléments pertinents dans sa propre planification des forces.

#### **Attachés de défense, représentants militaires et officiers de liaison**

La volonté d'échanger des informations est un signe de confiance. Celle-ci ne peut être établie et maintenue que par des contacts durables, répétés et réciproques. Il est donc pertinent de développer et d'entretenir un réseau solide et fiable qui réponde aux besoins de la politique de sécurité de la Suisse et de son armée, et qui représente et défende ses intérêts bilatéraux et multilatéraux. A cette fin, l'armée dispose d'un réseau de représentants qui regroupe des attachés de défense, des officiers de liaison et des conseillers militaires.<sup>32</sup> Ce réseau est intégré aux représentations suisses dans près de 60 pays, ainsi qu'aux cinq organisations multilatérales que sont l'ONU, l'OSCE, l'OTAN, l'UE et l'Union africaine. Ces représentants constituent de fait un instrument diplomatique pour l'armée et jouent le rôle d'intermédiaires sur place grâce auxquels une coopération militaire internationale peut être initiée, développée et poursuivie. En situation de crise, ils sont en mesure de sonder les intentions de leurs pays d'accréditation, d'évaluer les possibles conséquences pour la Suisse, de représenter les intérêts suisses et d'attirer l'attention sur les évolutions contraires.<sup>33</sup> En d'autres termes, ces représentants sont les yeux, les oreilles et la bouche des politiques de sécurité et de défense de la Suisse à l'étranger. Dans la situation géopolitique présente, ils permettent d'utiliser le canal militaire pour contribuer à créer un climat de confiance et à favoriser la prise

en compte des intérêts de la Suisse au sein des différentes organisations multilatérales, ainsi que chez nos partenaires. A l'heure actuelle, ils représentent un élément incontournable de la politique de sécurité et de défense de la Suisse.

**« Les dividendes de la paix sont épuisés, la situation sécuritaire des 30 dernières années est révolue et la réalité géopolitique actuelle oblige à reconsidérer les orientations et à préciser les champs de la coopération militaire. »**

#### **Conclusion**

Dans le rapport sur la neutralité de 1993, la Suisse reconnaissait déjà la pertinence de l'accent à mettre sur la coopération militaire et l'interopérabilité, autant d'éléments qui ont indiscutablement pris une nouvelle signification au lendemain du 24 février 2022. Les dividendes de la paix sont épuisés, la situation sécuritaire des 30 dernières années est révolue et la réalité géopolitique actuelle oblige à reconsidérer les orientations et à préciser les champs de la coopération militaire. Celle-ci doit désormais clairement se focaliser sur la défense. Si la Suisse devait être directement touchée par un conflit militaire, la neutralité deviendrait caduque et le pays serait libre d'assurer sa défense en collaboration avec des partenaires. Cette obligation de neutralité librement choisie ne doit donc pas empêcher le pays de prendre les dispositions nécessaires à sa défense pour faire face à de nouvelles menaces. D'où l'intérêt, pour la Suisse, de coopérer et de développer une interopérabilité adaptée aux possibles circonstances, mais aussi la nécessité d'être prête à fournir des prestations en matière de politique de sécurité à ses voisins ou à de possibles partenaires. Si la Suisse souhaite bénéficier de l'expérience ou utiliser les installations d'autres armées, elle doit être prête à fournir une contrepartie, voire à proposer une certaine prestation initiale. Il s'agit non seulement de s'entraîner avec des troupes étrangères pour bénéficier de leur expérience et apprendre de leurs principes d'engagement, mais aussi d'apprendre d'armées qui, pour certaines, ont l'expérience de l'engagement réel. D'autre part, il s'agit aussi de se comparer et de se mesurer à d'autres armées (benchmarking) et, ainsi, d'émettre un signal



politique cohérent et crédible tant vers l'intérieur que vers l'étranger: la Suisse dispose d'une armée équipée, entraînée et en état de préparation approprié.

Quels que soient les types d'activité d'instruction et d'entraînement menés avec des partenaires internationaux, ils favorisent l'échange de connaissances et d'expériences. Ils offrent également à l'Armée suisse la possibilité de comparer ses propres capacités et procédures d'engagement, ainsi que d'améliorer l'interopérabilité. En principe, chaque participation à un exercice international ou une activité en coopération, à quelque échelon de conduite que ce soit, est un enrichissement et constitue une bonne opportunité de diversifier son entraînement et d'approfondir rapidement ses connaissances dans le domaine de la conduite des opérations militaires modernes. En outre, la coopération internationale donne accès à des possibilités d'entraînement qui ne seraient pas disponibles en Suisse. Pour progresser, il ne faut pas rester en vase clos.

**« La coopération internationale en matière d'instruction de l'armée et le développement de son interopérabilité avec des alliés potentiels sont à promouvoir, car cela permet de renforcer la capacité de défense de l'Armée suisse et de préserver la liberté d'action des autorités politiques si les circonstances l'exigent. »**

En matière de politique de sécurité et de défense, la Suisse aspire à la plus grande autonomie possible. Elle peut beaucoup de choses, mais pas tout de manière autonome. En conséquence, la coopération internationale en matière d'instruction de l'armée et le développement de son interopérabilité avec des alliés potentiels sont à promouvoir, car cela permet de renforcer la capacité de défense de l'Armée suisse et de préserver la liberté d'action des autorités politiques si les circonstances l'exigent. ♦

## Notes

- 1 Cet article est une traduction complétée et étoffée de l'article original « Gedanken zur Zusammenarbeitsfähigkeit » publié en allemand dans STA Info-Flash (journal de la Société suisse Technique et Armée), édition 01/2023.
- 2 NATO: Interoperability: connecting forces: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_84112.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84112.htm) (consulté le 30.09.2024).
- 3 L'agenda OTAN 2030, adopté lors du sommet de Bruxelles de 2021, consiste à renforcer la coopération que l'Alliance mène à l'échelle mondiale avec des partenaires de même sensibilité (like-minded) pour défendre l'ordre international fondé sur des règles. ([https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49188.htm?selectedLocale=fr](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49188.htm?selectedLocale=fr) | consulté le 30.09.2024)
- 4 <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2022/2357/fr> (consulté le 30.09.2024).
- 5 Neutralité armée et service actif en Suisse, Archives fédérales suisses <https://www.bar.admin.ch/bar/fr/home/recherche/conseils-de-recherche/themes/la-premiere-guerre-mondiale-en-suisse/neutralite-armee-et-service-actif-en-suisse.html> (consulté le 30.09.2024).
- 6 [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_84112.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_84112.htm) (consulté le 30.09.2024).
- 7 Charte des Nations Unies, chapitre 7, art. 51. (<https://www.un.org/fr/about-us/un-charter/chapter-7> | consulté le 30.09.2024)
- 8 [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_84112.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_84112.htm) (consulté le 30.09.2024).
- 9 <https://www.act.nato.int/article/steadfast-defender-2024-si-gnals-alliance-unity-and-preparedness> (consulté le 30.09.2024).
- 10 <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/organisations-internationales/otan.html> (consulté le 30.09.2024).
- 11 Notamment pour les Forces aériennes: le petit nombre de secteurs d'entraînement et leur exigüité, les servitudes imposées en matière d'altitude et de vitesse, la limitation des horaires du service de vol, notamment pour l'entraînement au vol de nuit, l'intensité du trafic aérien civil et les exigences liées au nombre de mouvements aériens sur les aérodromes militaires en raison de la densité des habitations qui nécessitent la mise en place de mesures pour réduire les nuisances sonores subies par la population. Pour les Forces terrestres, c'est principalement la taille des places d'exercice et de tir qui ne permet pas d'exercer des formations de la taille d'un corps de troupe ou d'une grande unité.
- 12 Divisionnaire Peter Merz, Commandant des Forces aériennes; « Für mich als Kommandant der Luftwaffe ist natürlich «mehr davon» immer besser », Interview dans l'ASMZ 08/2024, pp. 10-12.
- 13 <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-64456.html> (consulté le 30.09.2024).
- 14 <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-72844.html> (consulté le 30.09.2024).
- 15 <https://www.eda.admin.ch/europa/fr/home/aktuell/medien-mitteilungen.html/content/europa/fr/meta/news/2023/11/20/98712> (consulté le 30.09.2024).
- 16 Les derniers exercices conjoints avec des éléments français en Suisse ont eu lieu en 2024 sur la base aérienne de Payerne. Tout d'abord au mois de juillet lors d'un entraînement avec deux unités d'hélicoptères de l'aviation légère de l'armée de terre française (ALAT), puis au début du mois de septembre lors d'un entraînement avec des avions Rafale des forces aéronavales françaises. (<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-101777.html> et <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-102281.html> | tous consultés le 30.09.2024).
- 17 <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-102386.html> (consulté le 30.09.2024).
- 18 Le TLP (Tactical Leadership Programme) est un programme multinational de l'OTAN qui regroupe 10 pays membres de l'Alliance et est actuellement stationné sur la base aérienne de Los Llanos à Albacete en Espagne. Il s'agit d'une organisation autonome basée sur un protocole d'accord entre les forces aériennes de Belgique, du Danemark, de France, d'Allemagne, de Grèce, d'Italie, des Pays-Bas, d'Espagne, du Royaume-Uni et des États-Unis. Sur la base de leurs contributions au TLP, ces nations ont le droit d'envoyer un certain nombre d'étudiants et de participants à chaque cours et peuvent exercer une influence sur le contenu des activités du TLP. D'autres pays tels que la Suisse, la Turquie ou la Pologne ont été invités à y participer ponctuellement. Son objectif principal est d'accroître l'efficacité des forces aériennes participantes dans le domaine de la conduite des missions tactiques et de développer les concepts, doctrines et procédures d'engagement en



appui du commandant suprême allié et des forces nationales.

Tout au long de ses 44 ans d'histoire en Allemagne, en Belgique et maintenant en Espagne, le TLP est devenu le point focal de la formation tactique des Forces aériennes de l'OTAN pour relever les défis tactiques de la guerre aérienne d'aujourd'hui et de demain.

Le cursus du TLP comprend des cours académiques et de l'instruction en vol au cours desquels les participants sont confrontés à des scénarios aériens de plus en plus difficiles.

(<https://www.tlp-info.org> et <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-99839.html> | tous consultés le 30.09.2024)

**19** Le *Tiger Meet* de l'OTAN est un exercice qui vise à entraîner la planification et la conduite de missions aériennes complexes à l'échelon tactique. Il est organisé par l'Association des Tigres de l'OTAN qui regroupe des unités de différentes armées de l'air membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. Son but est de favoriser le partage d'expérience et d'améliorer l'interopérabilité. L'association est ouverte à toute unité dont l'emblème est un tigre ou un autre félin (panthère, etc.), qu'elle soit équipée d'avions ou d'hélicoptères. La Suisse y participe depuis 2004 avec l'Escadrille d'aviation 11, qui en est membre depuis 1981.

(<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-101224.html>, <https://www.natotigers.org> et [https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified\\_228171.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_228171.htm?selectedLocale=en) | tous consultés le 30.09.2024)

**20** La série d'exercices *HOT BLADE*, un exercice spécifique pour les équipages d'hélicoptères qui était organisé dans le cadre du programme d'exercice pour hélicoptères de l'Agence européenne de défense, sera transféré fin 2023 au Multinational Helicopter Training Centre (MHTC), une entité stationnée à Sintra au Portugal.

L'exercice a pour but d'entraîner les moyens aériens de transport (hélicoptères et avions à voilure fixe) et permet aux équipages d'hélicoptères européens de participer à un exercice de grande envergure dans un cadre interarmées et international. Il offre la possibilité d'entraîner des opérations de jour comme de nuit, dans un environnement tactique réaliste et difficile y compris en matière de guerre électronique, et simulant les défis et les conditions dynamiques auxquels les participants auront à faire face dans des situations réelles. (<https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/v3-hot-blade-2023.pdf> et <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-101041.html> | tous consultés le 30.09.2024)

**21** Avec pour objectif de renforcer la capacité de défense des Forces terrestres, de tester la coopération avec les forces d'autres espaces d'opération et d'augmenter l'interopérabilité des états-majors et des troupes, l'exercice TRIAS se développe en trois étapes. Tout d'abord mené à l'échelon de la compagnie, il sera ensuite élargi les années suivantes à celui du bataillon, puis de la Grande Unité. En parallèle, la logistique aura aussi l'occasion de vérifier et d'optimiser ses concepts. (<https://www.vtg.admin.ch/fr/sexeer-pour-assurer-la-defense> | consulté le 30.09.2024)

**22** Allentsteig n'est pas un lieu inconnu pour les Forces terrestres suisses. Ainsi, en 1996, des recrues de l'école d'infanterie mécanisée s'y sont exercées pendant près de trois semaines avec une brigade de grenadiers de chars autrichienne. Lors de cet exercice MOBILITY 96, il s'agissait avant tout pour la Suisse de procéder à la vérification du concept d'engagement des bataillons de fusiliers mécanisés et de peaufiner les procédures d'engagement des chars de grenadiers à roues Piranha nouvellement acquis. Du point de vue logistique, cette action a nécessité l'engagement de deux trains transportant au total 300 militaires avec 24 chars de grenadiers à roues, 24 camions et véhicules de transport des troupes, ainsi que 16 conteneurs. (<https://www.admin.ch/cp/f/1996May7.101642.5849@idz.bfi.admin.ch.html> | consulté le 30.09.2024)

**23** TÜPL [Truppenübungsplatz] Allentsteig – Trainingsplatz für Österreichs Sicherheit. (<https://www.tuepl.at> | consulté le 30.09.2024)

**24** <https://backend.vtg.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-vtg-ch-files/files/2024/05/17/bc6eecd-b22-4736-8def-33616bd4f093.pdf> (consulté le 30.09.2024).

**25** <https://www.rts.ch/info/suisse/13456228-comment-les-forces-speciales-suisses-sont-intervenues-a-kaboul-et-kiev.html> (consulté le 30.09.2024).

**26** <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-100765.html> (consulté le 30.09.2024).

**27** <https://ecoledeguerre.paris> (consulté le 30.09.2024).

**28** <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-22337.html> (consulté le 30.09.2024).

**29** <https://www.vtg.admin.ch/fr/la-cooperation-internationale-de-larmee-suisse> (consulté le 30.09.2024).

**30** <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-101817.html> (consulté le 30.09.2024).

**31** <https://www.vtg.admin.ch/en/intermediate-leadership-course-2024-1> et

<https://www.vtg.admin.ch/en/intermediate-leadership-course-2024-1> (tous consultés le 30.09.2024).

**32** Une présentation très complète portant sur la diplomatie militaire suisse et le travail des attachés de défense a été publiée dans un ouvrage collectif par EBERHART Hans, MÄDER Markus A, RUSSI Bruno et STRITT Marc-Alain dans « Im Einsatz für Sicherheit und Frieden – Der Verteidigungsattaché als Instrument der schweizerischen Militärdiplomatie », Verlag Merker in Effingerhof, 2020.

**33** <https://www.vtg.admin.ch/fr/le-renforcement-de-la-cooperation-internationale-de-larmee-suisse-etait-le-theme-central-de-la-conference> (consulté le 30.09.2024).

Expertise

# Der neutrale Partnerstaat Schweiz leistet anerkannte Beiträge zur kollektiven Sicherheit

**Auch die Schweizer Armee stabilisiert in Richtung der Ostflanke Europas**



PETER WANNER

## Abstract

Die NATO-Staaten – aber auch die Schweiz im Herzen Europas – stehen im euro-atlantischen Raum einer Kombination von Herausforderungen und Bedrohungen gegenüber, wie wir sie seit mehreren Jahrzehnten nicht mehr erlebt haben. Die Zusammenarbeit mit der NATO soll dazu beitragen, Fähigkeitslücken zu schliessen und die eigene Verteidigungsfähigkeit direkt oder indirekt zu stärken.

Die NATO und mit ihr die EU sind auch wichtige Akteure für Stabilität und Sicherheit auf dem Westbalkan. Die Schweiz beteiligt sich an den in dieser Region von beiden Organisationen unternommenen Stabilisierungsbemühungen. Sie bezeugt damit ihre Solidarität in einer Zeit, in der sich die NATO und die europäischen Staaten für die Bewältigung der grossen Herausforderungen im Zusammenhang mit der russischen Militärangriff gegen die Ukraine einsetzen.

**Schlüsselbegriffe** INATO; kollektive Sicherheit; territoriale Integrität; Partnership for Peace; Interoperabilität

**Keywords** NATO; collective security; territorial integrity; Partnership for Peace; interoperability

## Abstract

The NATO countries – but also Switzerland in the heart of Europe – are facing a combination of challenges and threats in the Euro-Atlantic area that we have not seen for several decades. Cooperation with NATO is intended to help close capability gaps and directly or indirectly strengthen the country's own defense capabilities.

NATO, and with it the EU, are also important players for stability and security in the Western Balkans. Switzerland is participating in the stabilization efforts undertaken by both organizations in this region. In doing so, it is demonstrating its solidarity at a time when NATO and the European states are working to overcome the major challenges posed by Russia's military aggression against Ukraine.

**DIVISIONÄR PETER WANNER**

war bis Ende September 2024 der militärische Vertreter der Schweiz (Senior Military Representative) bei der NATO und der EU am NATO-Hauptsitz in Brüssel. Er war verantwortlich für die militärischen Beziehungen der Schweiz zur NATO sowie zur EU und vertrat u. a. im Rahmen der Partnership for Peace Programme (PfP) die Interessen der Schweiz bei der NATO. Seit 1. Oktober 2024 ist Divisionär Wanner Verteidigungsattaché an der Schweizerischen Botschaft in Paris mit Akkreditierungen in Frankreich, Belgien und Luxemburg.

E-Mail: [Peter.Wanner@eda.admin.ch](mailto:Peter.Wanner@eda.admin.ch)

**Einleitung**

Im Juli 2024 fand in Washington D.C. der NATO-Gipfel anlässlich des 75-jährigen Bestehens der Allianz statt. Ein umfangreiches Programm erwartete die angereisten Delegationen. In drei offiziellen Sitzungen wurde eine Vielzahl an Beschlüssen und Politiken verabschiedet, darunter die Gipfeldeklaration und die Erklärung des NATO-Ukraine-Rats. Zusätzlich wartete die Gastgeberin USA mit einer feierlichen Jubiläumszeremonie auf.

Ziel war es, eine geschlossene, starke und für zukünftige Bedrohungen gewappnete Allianz zu präsentieren. Im Vergleich zum NATO-Gipfel in Vilnius im Juli 2023 ging das Bündnis dabei einen bedeutenden Schritt weiter in der Analyse der Bedrohungslage und der Neuausrichtung der kollektiven Verteidigung.

**Herausforderungen der NATO im euro-atlantischen Kontext**

Die NATO-Staaten – aber auch die Schweiz im Herzen Europas – stehen im euro-atlantischen Raum einer Kombination von Herausforderungen und Bedrohungen gegenüber, wie wir sie seit mehreren Jahrzehnten nicht mehr erlebt haben. Russland führt einen umfassenden Krieg in Europa, und es sind kaum Anzeichen für ein baldiges Ende auszumachen. Das Potenzial für eine Eskalation und für eine Ausweitung des Konflikts besteht und gibt der NATO Anlass zu erheblicher strategischer Besorgnis. Betrachtet man Russlands illegale und brutale Invasion in der Ukraine zusammen mit der raschen Wiederaufrüstung und den sich vertiefenden Beziehungen zur Volksrepublik China, zur Islamischen Republik Iran und zur Demokratischen Volksrepublik Korea, so wird deutlich: Dies stellt ganz klar eine Bedrohung für die Sicherheit des euro-atlantischen Raumes dar, zu dem auch die Schweiz gehört; diese Feststellung gilt umso mehr, wenn man Russlands kontinuierliche Machenschaften und offenen als auch verdeckten Einflussnahmen auf dem Balkan und weiteren Gebieten in Betracht zieht, zusammen mit den anhaltenden Bemühungen, den Zusammenhalt der NATO und unsere westlichen Werte zu untergraben.

In der Washington-Deklaration wird Russland als bedeutendste direkte Bedrohung für die Allianz genannt. Terrorismus in all seinen Formen wird ausserdem als unmittelbarste asymmetrische Gefahr



**Abbildung 1:** Pflög den Dialog in Brüssel: Divisionär Peter Wanner, bis Ende September 2024 verantwortlich für die militärischen Beziehungen zur NATO sowie zur EU. (Quelle Foto: VBS/DDPS)

eingestuft. Nachdem die NATO letztes Jahr in Vilnius noch eher zurückhaltend in der Wortwahl zum herausfordernden Verhalten Russlands gegenüber den Verbündeten war, sprachen die Staatschefs und -chefinnen in Washington Klartext: Ein Angriff auf die Souveränität und die territoriale Integrität der Alliierten darf nicht länger ausgeschlossen werden. Vor diesem Hintergrund bemerkenswert ist die Wortwahl zu China als «decisive enabler». Vor einem Jahr war die Tonalität folgendermassen: «The deepening strategic partnership between the People's Republic of China and Russia and their mutually reinforcing attempts to undercut the rules-based international order run counter to our values and interests ...».

**«Ein Angriff auf die Souveränität und territoriale Integrität der Alliierten darf nicht länger ausgeschlossen werden. [...] Auf dieser Situation bauen die neuen Verteidigungspläne der NATO auf. Nachdem vor zwei Jahren in Madrid das definitive Ende der Ära des Krisenmanagements eingeläutet wurde, sind die neuen Pläne der NATO auf eine «high-intensity and multi-domain collective defence» zugeschnitten.»**

Auf dieser Situation bauen die neuen Verteidigungspläne der NATO auf. Nachdem vor zwei Jahren in Madrid das definitive Ende der Ära des Krisenmanagements eingeläutet wurde, sind die neuen Pläne der NATO auf eine «high-intensity and multi-domain collective defence» zugeschnitten. Basierend auf einer

stufenweisen Mobilisierung sind bis zu 500 000 Soldaten und Soldatinnen für die Verteidigung der Allianz vorgesehen. 100 000 sollen innert zehn Tagen abrufbar sein, weitere 200 000 innert dreissig Tagen und der Rest innert maximal sechs Monaten. Dazu gehört auch die neue Allied Reaction Force, welche am 1. Juli 2024 die NATO Response Force nach über zwanzig Jahren abgelöst hat und direkt dem Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) unterstellt ist. Die Verteidigungsfähigkeit der NATO soll mithilfe von zusätzlichen grossangelegten Übungen getestet und zur Schau gestellt werden. Was die NATO-Kommandostrukturen angeht, sollen diese ausgebaut werden, unter anderem mit einem neuen Landkommando der NATO in Finnland. Zivile Fähigkeiten, die bislang als Teil der nationalen Resilienz betrachtet wurden (Logistik, Mobilitätskorridore), sollen zunehmend in die militärische Planung der Allianz integriert werden. Die angestrebte Stärkung der Verteidigungsfähigkeiten geht über das konventionelle Spektrum hinaus und betrifft neu auch die Weltraum-Domäne und die Schaffung eines Integrated NATO Cyber Defence Centre. Für eine langfristige Stärkung der Verteidigungsfähigkeit sind der Einbezug neuer Technologien sowie eine nachhaltige industrielle Basis unabdingbar.

### **Zusammenarbeitsgebiete und Perspektiven**

Als neutraler Staat hat die Schweiz den Anspruch, sich selbstständig zu verteidigen. Das ist aber je nach Lage und Gegner nicht mit Aussicht auf Erfolg möglich. Es liegt deshalb im Interesse der Schweiz, für einen solchen Fall die Option vorzubereiten, sich in Kooperation mit anderen

Staaten verteidigen zu können und die Handlungsfreiheit der Politik zu erhöhen. Die Zusammenarbeit mit der NATO soll dazu beitragen, Fähigkeitslücken zu schliessen und die eigene Verteidigungsfähigkeit direkt oder indirekt zu stärken. Die möglichen Kooperationsaktivitäten erstrecken sich auf praktisch alle Tätigkeitsbereiche der NATO, insbesondere auf Ausbildung und Training, militärische Zusammenarbeit in der Standardentwicklung, in Übungen, im Krisenmanagement und in der Friedensförderung, bis hin zur Zusammenarbeit in Wissenschafts-, Innovations- und Umweltfragen.

**«Als neutraler Staat hat die Schweiz den Anspruch, sich selbstständig zu verteidigen. Das ist aber je nach Lage und Gegner nicht mit Aussicht auf Erfolg möglich. Es liegt deshalb im Interesse der Schweiz, für einen solchen Fall die Option vorzubereiten, sich in Kooperation mit anderen Staaten verteidigen zu können und die Handlungsfreiheit der Politik zu erhöhen.»**

Die Schweiz beteiligt sich seit 1996 an der Partnerschaft für den Frieden (PfP) und hat seither in regelmässigen Abständen Partnerschaftsprogramme mit der NATO vereinbart. Im Ende September 2023 abgeschlossenen Individually Tailored Partnership Programme (ITPP) sind strategische Ziele der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der NATO festgelegt und verschiedene konkrete und messbare Ziele für die Schweizer Armee definiert worden. Dabei soll (1) die Stärkung des Dialogs auf allen Stufen, (2) die Ausweitung der Interoperabilität auf ein möglichst breites Spektrum an Verteidigungsfähigkeiten und (3) die Vertiefung der Zusammenarbeit im gesamten Spektrum aktueller und künftiger gemeinsamer Sicherheitsherausforderungen im Zentrum stehen.

Zusammen mit den verbleibenden westeuropäischen NATO-Partnern Irland und Österreich sowie mit Australien und Neuseeland pflegt die Schweiz im Rahmen der Partner Interoperability Advocacy Group (PIAG) einen thematischen Austausch mit der NATO zur Stärkung der militärischen Interoperabilität. Alle

PIAG-Partnernationen verfügen über ein spezielles Sicherheitsabkommen, welches den Austausch von klassifizierten Informationen mit der NATO ermöglicht. Die Zusammenarbeitsfähigkeit ist eine grundlegende Voraussetzung für die Verteidigungsfähigkeit unter Verwendung harmonisierter Normen, Doktrinen, Verfahren und Ausrüstungen und ermöglicht der Schweizer Armee, Erkenntnisse auszutauschen und für sich nutzbar zu machen. Die PIAG fördert den thematischen Informations- und Erfahrungsaustausch mit der NATO und unterstützt den Zugang zu Know-how.

**«Zusammen mit den verbleibenden westeuropäischen NATO-Partnern Irland und Österreich sowie mit Australien und Neuseeland pflegt die Schweiz im Rahmen der Partner Interoperability Advocacy Group (PIAG) einen thematischen Austausch mit der NATO zur Stärkung der militärischen Interoperabilität.»**

Im Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht vom September 2022 hat der Bundesrat festgehalten, die Zusammenarbeit mit der NATO zu stärken und verschiedene darauf abzielende Massnahmen zu prüfen. So soll eine Teilnahme an NATO-Übungen über die gesamte Bandbreite der Fähigkeiten in Betracht gezogen werden. Zudem sollen die Beteiligungen an NATO-akkreditierten Centres of Excellence (CoE) ausgebaut werden. Seit 2021 beteiligt sich die Schweiz am NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE) in Tallinn, Estland. Eine Beteiligung als Contributing Partner am Military Engineering Centre of Excellence (MILENG COE) in Ingolstadt, Deutschland, ist in Vorbereitung.

Im Lichte einer verstärkten Institutionalisierung der Zusammenarbeit auch mit der EU wird eine mögliche Beteiligung der Schweiz am Military Mobility Projekt der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) der EU diskutiert. Dieses Projekt zielt darauf ab, grenzüberschreitende militärische Transporte zu vereinfachen und die administrativen Abläufe zu standardisieren. Dabei sollen lange bürokratische Verfahren vermieden werden, egal ob es sich



um den Transport per Schiene, Strasse, Luft oder Gewässer handelt.

Des Weiteren haben unter der Führung von Deutschland 21 europäische Nationen eine Absichtserklärung zur Schaffung der European Sky Shield Initiative (ESSI) unterzeichnet. Die Schweiz und Österreich traten als neutrale Staaten der Initiative am 7. Juli 2023 bei. Es geht darum, die internationalen Kooperationsmöglichkeiten bei der bodengestützten Luftverteidigung zu erweitern. Nach dem Beschluss des Bundesrates hat der Rüstungschef am 8. Juli 2024 ein Aufnahmegesuch zuhanden des Vorsitzenden der ESSI unterzeichnet.

**«Da bekanntlich Ressourcen überall begrenzt sind, wird unser Engagement im Westbalkan besonders geschätzt. Dadurch trägt die Schweiz zu den Stabilisierungsmassnahmen in der Region bei und zeigt Verantwortung als Teil der internationalen Gemeinschaft.»**

#### **Der aus Sicht NATO wichtigste Beitrag der Schweiz im Rahmen der KFOR und EUFOR ALTHEA**

NATO und EU sind auch wichtige Akteure für Stabilität und Sicherheit auf dem Westbalkan. In dieser Hinsicht übernehmen beide Organisationen eine entscheidende Rolle, was auch im sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz liegt. Die Schweiz beteiligt sich an den von beiden Organisationen in dieser Region unternommenen Stabilisierungsbemühungen. Sie bezeugt damit ihre Solidarität in einer Zeit, in der sich die NATO und die europäischen Staaten für die Bewältigung der grossen Herausforderungen im Zusammenhang mit der russischen Militärangriff gegen die Ukraine einsetzen. Dabei sieht sich primär die NATO veranlasst, ihre militärischen Anstrengungen an der Ostflanke Europas zu konzentrieren und personell deutlich zu erhöhen. Da bekanntlich Ressourcen überall begrenzt sind, wird unser Engagement im Westbalkan besonders geschätzt. Dadurch trägt die Schweiz zu den Stabilisierungsmassnahmen in der Region bei und zeigt Verantwortung als Teil der internationalen Gemeinschaft. Die Schweiz übernimmt ihren

Teil der Verantwortung, indem sie ihren Beitrag zur Erhaltung der Stabilität und Entwicklung einer Region leistet, zu der sie enge Verbindungen hat. Ferner wird sie als glaubwürdige Partnerin, die solidarische Leistungen zu Sicherheit und Frieden leistet, wahrgenommen und entlastet gleichzeitig die Allianz.

Insbesondere die jüngste Übernahme der Transportkompanie in der KFOR bietet der Schweiz die Möglichkeit, ihr Engagement zugunsten der NATO im Rahmen der KFOR zu verstärken sowie die Mission bei der Anpassung an die veränderten sicherheitsrelevanten Umstände zu unterstützen.

#### **Die Schweiz als sehr geschätzte Partnerin der NATO**

Zum Abschluss bietet sich auch die Gelegenheit, eine Zwischenbilanz mit Blick auf die schweizerische Partnerschaft zu ziehen. Der Bundesrat hat im Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht festgelegt, dass die internationale Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik gestärkt werden soll, namentlich auch mit der NATO.

Im Alltag konkretisiert sich die Weiterentwicklung der Partnerschaft mit der NATO entlang der folgenden drei Stossrichtungen:

1. Ausrichtung der Partnerschaft auf die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz;
2. Festhalten am signifikanten Profil der Schweiz in der Friedensförderung;
3. Intensivierung des politischen und militärstrategischen Dialogs.

In allen diesen Teilaspekten konnte seither die Partnerschaft gestärkt werden.

Mit dem Bericht des Chefs der Armee «Die Verteidigungsfähigkeit stärken» ist die doktrinale Grundlage geschaffen und ein Wandel im Denken und Handeln spürbar.

Das Kooperationsprogramm ITPP ist ein sehr gutes Instrument, um die Partnerschaft weiterzuentwickeln. Ein echter Fortschritt ist das strategische Ziel 2, das die Interoperabilität entlang des ganzen Spektrums bis hin zur Verteidigungsfähigkeit zum gemeinsamen Ziel macht.

Weiterhin bleibt die Teilnahme an der KFOR ein Grundpfeiler der Partnerschaft. Die Sicherheitslage im Westbalkan bleibt auf absehbare Zeit volatil, die Zeichen für politische Lösungen sind nicht gut. Die Rückkehr der Machtpolitik nach Europa führt gleichzeitig zu einer stärkeren Einmischung von Grossmächten in der Region – mit destabilisierender Wirkung. Dies hat Folgen auf operativer Stufe: Nach einer jahrelangen, stetigen Reduktion der Truppen im Einsatzraum Westbalkan ist ab 2024 erstmals wieder eine Aufstockung der KFOR wie auch der Reserveeinheiten vorgesehen. Die oben bereits erwähnte Aufstockung der SWISSCOY war in diesem Kontext mehr als willkommen.

Am deutlichsten ist die Steigerung des Engagements im politischen Dialog zu sehen. In den vergangenen drei Jahren besuchte Bundesrätin/Bundespräsidentin Viola Amherd dreimal das NATO HQ in Brüssel. Das Treffen der Chefin VBS mit Generalsekretär Jens Stoltenberg und den Botschaftern und Botschafterinnen des Nordatlantikrates im März 2023 fand ein sehr gutes Echo. Sie traf sich ausserdem zweimal mit Generalsekretär Stoltenberg am Rande des WEF.

Auch bei den militärischen Kontakten ist die Schweiz aktiv. Der Chef der Armee nimmt jeweils am – in der Regel einmal jährlich stattfindenden – Treffen der alliierten Chiefs of Defense mit ausgewählten Partnernationen teil. Zudem haben in jüngster Zeit der SA-

CEUR, General Christopher Cavoli, der Chair of the NATO Military Committee, Admiral Rob Bauer, sowie der Chairman of the European Union Military Committee, General Robert Brieger, die Schweiz besucht.

**«Die sicherheitspolitische Zielsetzung der Kooperation heisst letztendlich, in einem Konfliktfall befähigt zu sein, mit Nachbarstaaten – und damit mit der NATO – auch im Verteidigungsfall zu kooperieren. Dies ist nichts Neues, sondern steht so auch in den bisherigen sicherheitspolitischen Berichten. Die veränderte Sicherheitslage macht es jedoch dringlicher, diese Option zu denken.»**

Die sicherheitspolitische Zielsetzung der Kooperation heisst letztendlich, in einem Konfliktfall befähigt zu sein, mit Nachbarstaaten – und damit mit der NATO – auch im Verteidigungsfall kooperieren zu können. Dies ist nichts Neues, sondern steht so auch in den bisherigen sicherheitspolitischen Berichten. Die veränderte Sicherheitslage macht es jedoch dringlicher, diese Option zu denken. Es geht darum, dass die politische Stufe im Bedarfsfall die Handlungsfreiheit hat, zu entscheiden. Dies muss systematisch vorbereitet sein und geht von militärstra-

### Das Hauptquartier der NATO in Brüssel

Nach ihrem ersten Sitz in Paris beschloss die NATO 1967, ihr Hauptquartier in Brüssel einzurichten. Das NATO-Hauptquartier ist in zwei Hauptstrukturen organisiert: International Staff (IS) und International Military Staff (IMS). Diese Abteilungen spielen unterschiedliche, aber komplementäre Rollen bei der Führung der NATO und der Unterstützung der Entscheidungsgremien. Das wichtigste Gremium der Allianz ist der Nordatlantikrat (NAC) mit dem Generalsekretär als Vorsitzenden. In formellen Sitzungen werden bindende Beschlüsse gefasst. Diese finden auf Ebene der Botschafter und Botschafterinnen, der Verteidigungsminister und Verteidigungsministerinnen, der Aussenminister und Aussenministerinnen sowie Staats- und Regierungschefs statt. In der NATO gilt das Konsensprinzip – die Entscheidungen werden einstimmig durch die 32 Mitgliedstaaten getroffen.

Das Military Committee (MC) ist die wichtigste Quelle für konsensbasierte Ratschläge («Military Advice») an den NAC und die Nukleare Planungsgruppe zur Militärpolitik und -strategie. Das MC gibt den beiden strategischen Befehlshabern – dem Obersten Alliierten Befehlshaber Europa und dem Obersten Alliierten Befehlshaber für Transformation – Handlungsrichtlinien.

tegischen Fragestellungen über technische Fragen der Standardisierung bis hin zu Prozessen des Krisenmanagements. Hierzu braucht es die Teilnahme an Übungen sowie eine verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen von Military Mobility, Cyber und weiteren Themen von gemeinsamen Interessen. Mit einer ähnlichen Zielrichtung suchten Finnland und Schweden – in der Absicht, nie der NATO beizutreten – engere Konsultationsmechanismen mit der NATO. In diese Richtung könnte auch die schweizerische Partnerschaft gehen. Die konkrete Ausgestaltung einer derartigen Partnerschaft – ein Stichwort ist hier beispielsweise die Teilnahme an so genannten Artikel-5-Übungen der NATO – ist auf der politischen Stufe angesiedelt. ◆

### **Das militärstrategische Kommando der NATO in Mons**

Das Alliierte Kommando Operationsführung (ACO) ist für die Planung und die Durchführung aller Operationen des Bündnisses verantwortlich. Es steht auf der strategischen Ebene an der Spitze von neun operativen Kommandos, von denen jedes eine spezifische Rolle hat. Das ACO führt stationäre und verlegbare Hauptquartiere, unterstützende Elemente sowie teilstreitkraftübergreifende und multinationale Streitkräfte im gesamten Spektrum der militärischen Operationen, Missionen und Aufgaben des Bündnisses.

Der SACEUR übernimmt die Gesamtleitung der Operationen auf strategischer Ebene und übt seine Verantwortung vom obersten Hauptquartier, dem Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) in Mons, Belgien, aus. Der SACEUR ist gleichzeitig auch Befehlshaber des US European Command. Dieses deckt sich geografisch grösstenteils mit dem Zuständigkeitsbereich des ACO.

Expertise

# Der Wandel der EU- und NATO-Partnerschaftsmodelle und die Auswirkungen auf die Schweiz



**GORANA GRGIĆ,**  
Center for Security Policy CSS

Das neue Selbstverständnis der EU als geopolitischer Akteur und der erneute Fokus der NATO auf Abschreckung und Verteidigung wirken sich auch auf die sicherheitspolitischen Partnerschaftsprogramme beider Organisationen aus. Die Folge ist ein pragmatischer und intergouvernementaler Ansatz zur Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Für die Schweiz ergeben sich neue Opportunitäten zur Kooperation.

**Schlüsselbegriffe** Sicherheits- und Verteidigungspartnerschaft der EU; Ständig Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO); European Sky Shield Initiative (ESSI); individuelles Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (ITTP)

**Keywords** EU security and defence partnerships; Permanent Structured Cooperation (PESCO); European Sky Shield Initiative (ESSI); NATO's Individually Tailored Partnership Programmes (ITTPs)



**DR GORANA GRGIĆ** is a Senior Researcher with the Swiss and Euro-Atlantic Security team at the ETH Zürich's Center for Security Studies (CSS).  
E-Mail: [gorana.grgic@sipo.gess.ethz.ch](mailto:gorana.grgic@sipo.gess.ethz.ch)

## Europäische Union

Die geopolitischen Ambitionen der Europäischen Union wurden 2022 im «Strategischen Kompass der EU» verankert. Dieser beinhaltet u. a. einen systematischeren Ansatz für Partnerschaften. Neue Partnerschaftsabkommen in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung spiegeln den massgeschneiderten und nichtbindenden Kooperationsrahmen der EU wider. Diese Abkommen geben politischen Verpflichtungen Vorrang vor rechtlichen Verpflichtungen und konzentrieren sich auf Schlüsselbereiche, die von konventionellen Verteidigungsfähigkeiten und Cybersicherheit bis hin zur Abwehr hybrider Bedrohungen reichen.

Die Beziehungen der Schweiz zur EU in Sicherheits- und Verteidigungsfragen sind im Laufe der Zeit immer enger geworden. Im November 2023 wurden strukturierte Dialoge zwischen der Schweiz und der EU zu Sicherheits- und Verteidigungsfragen eingerichtet, was einen bedeutenden Schritt in Richtung einer stärker formalisierten Zusammenarbeit darstellt. Weitere Bestrebungen zielen auf die Unterschrift eines Rahmenabkommens zur Regelung der Beteiligungsmodalitäten der Schweiz an zivilen und militärischen Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU ab, wodurch die Schweiz mit 21 anderen EU-Partnerstaaten gleichziehen würde.

Darüber hinaus hat sich die Schweiz bereits Projekten der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) angeschlossen, insbesondere im Bereich der militärischen Mobilität und der Cyber Ranges Federation, was zur Stärkung der militärischen Fähigkeiten und zur Verbesserung der Interoperabilität zwischen den Streitkräften beiträgt. Ferner bietet die Beteiligung der Schweiz an der European Sky Shield Initiative (ESSI) Möglichkeiten zur Zusammenarbeit bei Beschaffungsprojekten, Schulungen und logistischen Aspekten der bodengestützten Luftverteidigung.

## NATO

Innerhalb der NATO wurde der sich stetig entwickelnde Ansatz der Allianz gegenüber Partnerschaften in der Vision «NATO 2030» und im «Strategischen Konzept 2022» dargelegt. Der Ansatz sieht ein «interessenorientiertes» anstelle eines «nachfrageorientierten» Partnerschaftsmodells vor. In diesem Sinne stellen die «Individually Tailored Partner-

**«Durch strukturierte Dialoge, massgeschneiderte Partnerschaftsabkommen und die Teilnahme an wichtigen Verteidigungsinitiativen kann sich die Schweiz in einem komplexen Sicherheitsumfeld so positionieren, wie dies ihren nationalen Interessen entspricht.»**

ship Programmes» (ITPPs) einen massgeschneiderten Ansatz für NATO-Partnerschaften dar. In den letzten zwei Jahren hat die Schweiz im Rahmen des bestehenden ITTP (2023/24) daran gearbeitet, den politischen Dialog zu vertiefen und die Interoperabilität mit der NATO zu verbessern.

Die Schweiz wird ihr ITTP im Jahr 2025 neu verhandeln und dabei die Gelegenheit nutzen, ihre Partnerschaftsziele mit den Prioritäten der NATO in Einklang zu bringen. Die Neutralität der Schweiz bleibt ein Eckpfeiler ihrer Aussenpolitik, was jedoch eine engere Sicherheitszusammenarbeit mit der NATO nicht ausschliesst. Die Schweiz hat bereits einen besonderen Nicht-NATO-Partnerstatus inne, der den Austausch von Informationen und die Teilnahme an NATO-Übungen ermöglicht.

## Fazit

Für die Schweiz besteht die Herausforderung darin, die Möglichkeiten einer vertieften Zusammenarbeit sowohl mit der EU als auch mit der NATO auf einer mit ihrer Neutralitätskonzeption vereinbaren Weise zu nutzen. Durch strukturierte Dialoge, massgeschneiderte Partnerschaftsabkommen und die Teilnahme an wichtigen Verteidigungsinitiativen kann sich die Schweiz in einem komplexen Sicherheitsumfeld so positionieren, wie dies ihren nationalen Interessen entspricht. ♦

Der vorliegende Artikel ist eine Zusammenfassung des CSS-Papiers «Partnerschaftsmodelle von EU und NATO im Wandel», das die Autorin im Oktober 2024 publiziert hat. Es liegt in einer englischen, deutschen und französischen Fassung vor.

Link: [https://css.ethz.ch/en/publications/css-analyses-in-security-policy/details.html?id=/t/h/e/c/the\\_changing\\_nature\\_of\\_the\\_eus\\_and\\_natos](https://css.ethz.ch/en/publications/css-analyses-in-security-policy/details.html?id=/t/h/e/c/the_changing_nature_of_the_eus_and_natos)



Expertise – Interview

## «Die Stärke der schweizerischen Sicherheitspolitik liegt im Verbund»



Staatssekretär Markus Mäder arbeitet an der Sicherheitspolitischen Strategie 2025 – und ist überzeugt davon, dass für die Verteidigung der Schweiz nicht nur die Stärkung der militärischen, sondern auch der zivilen Abwehr nötig ist.

Interview: Christoph Brunner

**Schlüsselbegriffe** SEPOS; Sicherheitsverbund Schweiz; regelbasierte internationale Ordnung; NATO; Sicherheitspolitische Strategie 2025

**Keywords** SEPOS; Swiss security network; rules-based international order; NATO; security policy strategy 2025

### Zur Person

DR. PHIL. MARKUS A. MÄDER (53) leitet als Staatssekretär für Sicherheitspolitik das per 1. Januar 2024 neu geschaffene Staatssekretariat für Sicherheitspolitik im VBS (SEPOS). Zuvor war er bereits in verschiedenen Funktionen für das VBS tätig: 2016 bis 2023 Chef Internationale Beziehungen Verteidigung (im Grad eines Brigadiers); 2011 bis 2015 Verteidigungsattaché für Pakistan, Afghanistan und Iran mit Sitz in Islamabad; 2007 bis 2010 Stellvertretender Militärischer Repräsentant auf der Schweizer Mission bei der NATO in Brüssel sowie 2003 bis 2007 Sicherheitspolitischer Berater und Stellvertretender Chef Streitkräfte- und Rüstungsplanung in der damaligen Direktion für Sicherheitspolitik. 2001 leistete er als Operationsoffizier auf Bataillonsstufe einen friedensfördernden Einsatz im Rahmen der KFOR im Kosovo.



Foto: Corinne Glanzmann, VBS/DDPS

Markus Mäder studierte an der Universität Zürich Allgemeine Geschichte, Geografie und Schweizerische Verfassungskunde und schloss sein Lizentiat 1998 ab. Im Rahmen seines Doktorats arbeitete er als Forschungsassistent an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich und absolvierte von 2001 bis 2003 einen Forschungsaufenthalt am Centre for Defence Studies, King's College London. 2015/2016 erwarb er einen Master of Science in National Security Strategy an der National Defense University in Washington, D.C.

Als Milizoffizier der Schweizer Armee übte er verschiedene Stabs- und Kommandofunktionen bei den Panzertruppen – unter anderem 2007–2010 als Kommandant des Panzerbataillons 14 – und als Generalstabsoffizier aus.

E-Mail:

[Markus.Maeder@sepos.admin.ch](mailto:Markus.Maeder@sepos.admin.ch)

*stratos: Herr Mäder, wie sicher ist der neutrale, bewaffnete Kleinstaat Schweiz inmitten Europas heute?*

Markus Mäder: Ein direkter bewaffneter Angriff auf die Schweiz ist nach wie vor unwahrscheinlich. Wir sind umgeben von Ländern, welche unsere demokratischen und rechtsstaatlichen Werte teilen. Zudem profitieren wir von der Stabilität, welche die NATO und die Europäische Union gewährleisten. Die Schweiz befindet sich also in einer geografisch und geopolitisch nach wie vor vorteilhaften Lage. Gleichzeitig müssen wir uns eingestehen, dass sich die Sicherheitslage in unserem strategischen Umfeld massiv verschlechtert hat und wir eine weitere Eskalation nicht ausschliessen können. Der russische Angriffskrieg hat die gesamte europäische Friedens- und Sicherheitsordnung erschüttert, mit weitreichenden sicherheitspolitischen Auswirkungen auf den gesamten Kontinent und darüber hinaus. Es handelt sich um eine eklatante Verletzung des Völkerrechts und der UNO-Charta, wie auch der Prinzipien der europäischen Sicherheitsarchitektur, was die regelbasierte internationale Ordnung sowohl auf regionaler als auch auf globaler Ebene schwächt – und anderen gewaltbereiten Nachahmern Vorschub leisten kann.

*stratos: Der russische Angriffskrieg ist nicht die einzige Bedrohung ...*

Mäder: Richtig, der Krieg geht einher mit hybrider Konfliktführung in Europa, in Form von Beeinflussung und Desinformation, Spionage, Cyberangriffen und Sabotageaktionen. Der Krieg im Informations- und Cyberraum ist auch in der Schweiz eine Realität. Als offene, liberale, hochgradig vernetzte Gesellschaft und als technologieabhängiger Wirtschaftsstandort dürfen wir unsere Verwundbarkeit nicht unterschätzen. Die Sicherheit und Integrität von Information ist längst ein kritischer Faktor für das Funktionieren von Staat und Wirtschaft. Nicht zu vergessen ist zudem die nach wie vor bestehende Bedrohung durch islamistisch motivierten Terrorismus und gewalttätigen Extremismus.

*stratos: Sie haben es erwähnt: Wenige Flugstunden von Genf, Bern, Zürich und Lugano entfernt wird seit Februar 2022 ein brutaler Krieg ausgetragen, mit einem unfassbaren Mass an Zerstörung, mit unermesslich grossem Leid und Elend für die ukrainische Zivilbevölkerung, mit zehntausenden gefallenen Soldaten auf beiden Seiten. Welche*

**«Aktuell bleibt jedoch der Kerngedanke der damaligen Gesamtverteidigung, sämtliche Mittel unseres Staates und unserer Gesellschaft zugunsten der umfassenden Verteidigung der Schweiz aufeinander abzustimmen. Diesen Ansatz sollten wir übernehmen, müssen ihn aber weiterentwickeln und den aktuellen Gegebenheiten anpassen.»**

*Folgen hat der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine konkret für die Sicherheitspolitik der Schweiz?*

Mäder: Es handelt sich um eine sicherheitspolitische Zäsur, welche die europäische Sicherheit und damit auch die Sicherheitspolitik der Schweiz noch auf Jahre und Jahrzehnte hinaus prägen wird. Mit der russischen Aggression ist der Krieg auf dem europäischen Kontinent in einer Dimension zurück, wie wir ihn seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges 1945 nicht mehr gekannt haben. Viele in Westeuropa haben geglaubt, dass Krieg als Mittel zur Durchsetzung von machtpolitischen Interessen in unserem Umfeld definitiv der Vergangenheit angehöre und aufgrund der wachsenden Interdependenzen nicht mehr möglich sei. Eine der zentralen Folgen dieser Zäsur ist, dass wir uns grundsätzlich, ernsthaft und systematisch mit dem Phänomen Krieg als reale Entwicklungsmöglichkeit beschäftigen müssen, und zwar über die Armee hinaus. Unser sicherheitspolitisches Denken und Handeln muss sich mit diesen Bedrohungen und Gefahren auf internationaler Ebene befassen, aber auch mit allfälligen Chancen.

*stratos: Und was bedeutet das konkret für die Armee?*

Mäder: Der Fokus muss auf die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit und die Intensivierung der internationalen Kooperation gelegt werden. Diese zwei Handlungsfelder bedingen und begünstigen sich gegenseitig. Wenn wir als verteidigungsbereit und kooperationsfähig wahrgenommen werden, erzielen wir die grösste Abhaltewirkung gegen Akteure, die unsere nationale Sicherheit bedrohen könnten – ganz nach dem zeitlosen Motto der Kriegsverhinderung: «Wenn du den Frieden willst, bereite den Krieg vor». Darüber hinaus müssen wir uns überlegen, wie wir der hybriden Konfliktführung erfolgreich begeg-

nen können. Es geht also letztlich um die ganzheitliche Stärkung unseres sicherheitspolitischen Instrumentariums, sowohl der militärischen wie auch der zivilen Abwehrfähigkeiten.

*stratos: Muss die Schweiz also zurück zum Konzept einer Gesamtverteidigung wie im Kalten Krieg?*

Mäder: Der Begriff der «Gesamtverteidigung» steht für das Abwehrkonzept während des Kalten Krieges und ist deshalb historisch besetzt. Die Rahmenbedingungen sind nicht mehr dieselben wie damals – einen Cyberraum beispielsweise gab es damals nicht, und auch die grenzüberschreitende Vernetzung unserer kritischen Infrastrukturen war noch weniger ausgeprägt. Ich plädiere deshalb dafür, dass wir unsere Überlegungen nicht an diesem Begriff festmachen, sondern uns eine gewisse begriffliche und damit gedankliche Freiheit bewahren. Aktuell bleibt jedoch der Kerngedanke der damaligen Gesamtverteidigung, sämtliche Mittel unseres Staates und unserer Gesellschaft zugunsten der umfassenden Verteidigung der Schweiz aufeinander abzustimmen. Diesen Ansatz sollten wir übernehmen, müssen ihn aber weiterentwickeln und den aktuellen Gegebenheiten anpassen.

### **Schlüsselprojekt Sicherheitspolitische Strategie 2025**

*stratos: Welches sind neben dem Ukrainekrieg und seinen Auswirkungen die inhaltlichen Schwerpunkte Ihrer Arbeit, seitdem Sie am 1. Januar 2024 Ihre Tätigkeit als Staatssekretär für Sicherheitspolitik im VBS aufgenommen haben?*

Mäder: Grundsätzlich ist es so, dass die Sicherheitspolitik in der ganzen Breite und Tiefe Hochkonjunktur hat. Es stellen sich zahlreiche fundamentale Fra-

gen, weshalb wir als SEPOS derzeit von einem Tagesgeschäft getrieben sind, das sich wie ein Marathonlauf mit hohem Tempo anfühlt. Ein zentrales Geschäft auf der konzeptionellen Ebene ist die Erarbeitung der Sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz 2025, bei der das SEPOS die Federführung innehat und alle relevanten Partner miteinbezieht – die sieben eidgenössischen Departemente, die Bundeskanzlei, die Kantone sowie weitere sicherheitspolitische Akteure. Diese Strategie wird sicherheitspolitische Interessen, Ziele sowie Mittel und Wege zu deren Erreichung aufzeigen.

*stratos: Ein Schlüsselprojekt also. Können Sie schon etwas zur inhaltlichen Stossrichtung sagen?*

Mäder: Ich möchte der laufenden Strategieschöpfung nicht vorgreifen. Aber wesentliche inhaltliche Stossrichtungen, die in der Sicherheitspolitischen Strategie 2025 in noch zu bestimmender Form adressiert werden sollen, sind die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit, die Stärkung der zivilen Abwehrfähigkeiten, das bessere Zusammenwirken sämtlicher Mittel, die Intensivierung der internationalen Kooperation, Überlegungen zu erhöhter nationaler Resilienz, der Umgang mit Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten oder auch die Auswirkungen der technologischen Entwicklungen auf die Sicherheitspolitik. Zu all diesen Themen werden wir eine strategische Einschätzung und erste Lösungsansätze liefern müssen.

*stratos: Welches sind weitere inhaltliche Schwerpunkte Ihrer Arbeit?*

Mäder: Dazu gehört beispielsweise der systematische Umgang mit Desinformations- und Beeinflussungsaktivitäten, welche sich gegen die Schweiz richten. Diese haben in den vergangenen zwei Jahren zugenommen, und wir müssen uns überlegen, wie wir derartigen Kampagnen begegnen und ihre schadenbringenden Effekte abwenden können. Ein weiteres Thema ist die Früherkennung von sicherheitspolitischen Bedrohungen und Chancen und, wie wir dazu greifbare Handlungsoptionen zuhanden der politischen Ebene formulieren können. Schliesslich machen wir uns auch Überlegungen, wie die Schweiz trotz schwieriger internationaler Lage relevante Beiträge zu internationalen Friedensmissionen leisten kann. Hinzu kommt die Informationssicherheit, die gewissermassen überhaupt erst die Voraus-

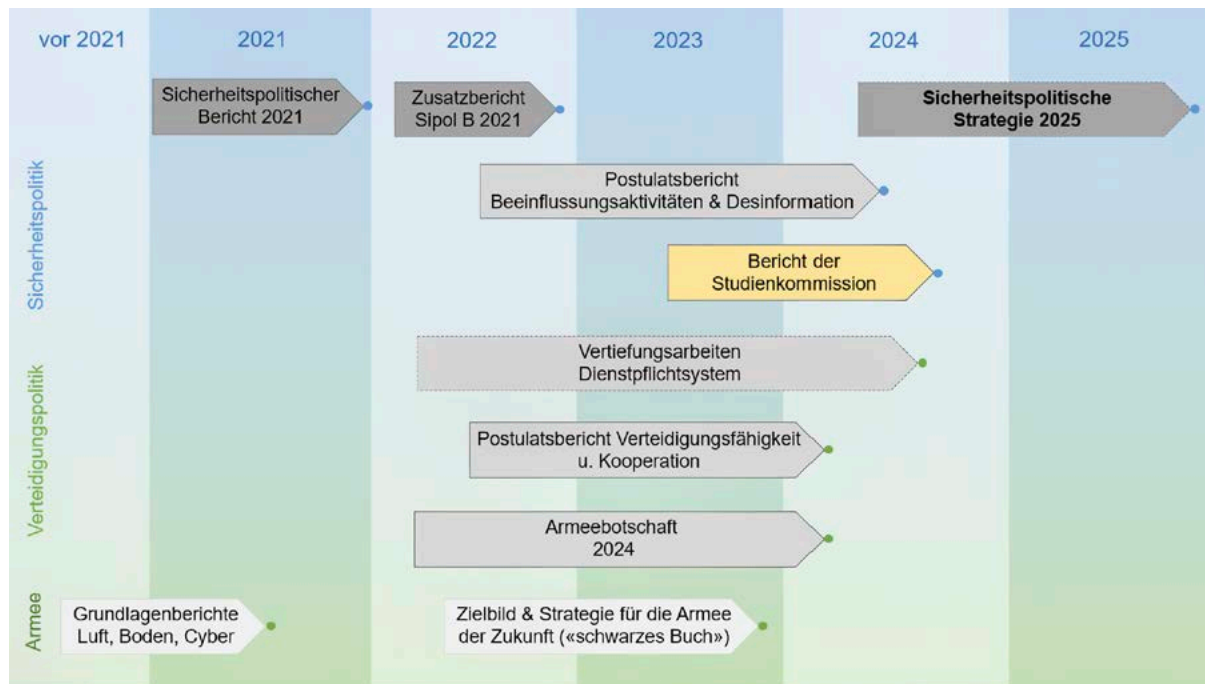
setzung schafft für das sicherheitspolitische Handeln. Und nicht zu vergessen: Was mich in den vergangenen Monaten, der Startphase des SEPOS, ebenfalls sehr beschäftigt hat, war der Aufbau eines neuen und weitgehend eigenständigen Bundesamtes mit rund 100 Mitarbeitenden – wofür wir Betrieb, Organisation, Personal, Führung, Kommunikation, Recht und alle weiteren dafür erforderlichen Querschnittsbereiche etablieren mussten.

*stratos: Das SEPOS ist ein neuer Akteur im bestehenden, eingespielten Gefüge der Sicherheitspolitik der Schweiz. Welche Funktion und welche Rolle wird es darin einnehmen können?*

Mäder: Das SEPOS hat den Anspruch, ein Kompetenzzentrum für Sicherheitspolitik des Bundes zu sein. In Zusammenarbeit mit weiteren Verwaltungseinheiten hat es dafür zu sorgen, dass der Bund über übergeordnete konzeptionelle Grundlagen für eine kohärente Sicherheitspolitik verfügt sowie eine gesamtheitliche und vorausschauende Sicherheitspolitik auf strategischer Ebene führen kann. Und das ist nur auf der Grundlage der Informationssicherheit möglich, für die das SEPOS ebenfalls zuständig ist. Entsprechend haben wir uns in der bestehenden Landschaft zu verwurzeln, zu vernetzen und auch zu positionieren – und dies umfassend, das heisst intradepartmental, interdepartemental, im nationalen Verbund, aber auch vis-à-vis unseren internationalen Partnern. Die Verankerung und Vernetzung lässt sich gut an, auch dank dem grundsätzlich enorm gestiegenen Interesse an Sicherheitspolitik. Dieser Umstand erleichtert es, uns in die laufenden Diskussionen einzubringen und wo erforderlich die Themenführung zu übernehmen. Wir stellen fest, dass viele Organisationen und Gremien die Interaktion mit dem SEPOS ganz gezielt suchen.

*stratos: Wie findet diese Vernetzung, dieser Austausch im Alltag statt?*

Mäder: Sicherheitspolitik ist eine Verbundaufgabe par excellence. Der gegenseitige Austausch ist zentral, zwischen allen Akteuren und auf allen Ebenen. Stellvertretend dafür nenne ich zwei wichtige Gremien auf Stufe Bund: der Sicherheitsausschuss des Bundesrates (SiA), dessen Geschäftsstelle beim SEPOS angesiedelt ist, sowie die Kerngruppe Sicherheit (KGSi). Die Sitzungen des SiA werden vom SEPOS vorbereitet, protokolliert und nachbereitet; die



**Grafik 1:** Auf dem Weg zur Sicherheitspolitischen Strategie 2025: Die aktuellen sicherheitspolitischen Grundlagen, auf welchen aufgebaut werden kann. (Grafik: VBS/DDPS)

KGSi ist ein vorberatendes Gremium für den SiA – da gibt es also eine sehr enge, institutionalisierte und themenbezogene Zusammenarbeit zwischen mehreren Departementen und sicherheitsrelevanten Bundesämtern.

### Unsere übergeordneten nationalen Interessen sind in der Bundesverfassung formuliert

*stratos:* Sicherheitspolitiker und Sicherheitspolitikerinnen monieren seit geraumer Zeit, dass eine Strategie des Bundesrates fehle – jetzt sind jedoch die Arbeiten angelaufen, und die Sicherheitspolitische Strategie des Bundesrates soll wie erwähnt Ende 2025 verabschiedet werden. Wird damit ein Paradigmenwechsel in Richtung einer «Grand Strategy» einhergehen? Ist eine solche überhaupt möglich?

Mäder: Ich möchte gerne grundsätzlich beginnen: Die Schweiz hat eine Strategie, aber sie manifestiert sich weniger offensichtlich und schon gar nicht in einem einzigen Wurf. Die Schweiz war noch nie das Land der grossen, allumfassenden politischen Strategiepapiere. Unsere politischen Grundlagen entstehen schrittweise, in eidgenössischer Manier, stets unter Einbezug sämtlicher relevanter Akteure, möglichst inklusiv und kompromissorientiert, auch um damit breit abgestützte strategische Stossrichtungen zu entwickeln. Nehmen Sie als Beispiel die Fähigkeitsentwicklung der Armee, deren konzeptionel-

ler Rahmen in mehreren übergeordneten Dokumenten definiert und veröffentlicht worden ist: den drei Grundlagenberichten Luft, Boden und Cyber, dem Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021, dem «Zielbild und Strategie für die Armee der Zukunft» («schwarzes Buch»), dem Postulatsbericht «Verteidigungsfähigkeit und Kooperation» und der Armeebotschaft 2024. Die Strategie ist in mehreren Dokumenten, die man vernetzt verstehen muss, enthalten. Das wird auch künftig nicht grundsätzlich anders sein. Mit der Sicherheitspolitischen Strategie 2025 haben wir den Anspruch, die Strategie methodisch nachvollziehbarer darzustellen als bisher mit den Sicherheitspolitischen Berichten. Dabei wird nur schon mit der begrifflichen Akzentverschiebung deutlich, dass wir eine Strategie formulieren, und nicht einen Bericht vorlegen. Noch wichtiger als der Titel wird aber die inhaltliche Substanz sein.

*stratos:* Was heisst das konkret?

Mäder: Es geht um eine Analyse der Bedrohungen und Gefahren, die Gegenüberstellung mit den Werten und Interessen der Schweiz, die Definition der sicherheitspolitischen Ziele und Prioritäten – und daraus soll abgeleitet werden, auf welchen Wegen und nach welchen Prinzipien wir diese Ziele erreichen wollen, welche Schwerpunkte wir dabei setzen und welche Instrumente wir dafür benötigen – und, ganz wichtig, wie diese sicherheitspolitischen Inst-



rumente ineinandergreifen und zusammenwirken müssen. Wenn wir diese Strategieelemente zusammenbringen und dazu Klarheit schaffen können, wo wir besonders gefordert sind, wo übergeordneter Handlungsbedarf besteht und wie wir unsere Ziele letztlich erreichen können – dann werden wir dem Anspruch an eine Strategie gerecht. Mit dem Einbezug aller Partner soll diese Strategie breit abgestützt und verankert werden, was die Umsetzung überhaupt erst ermöglichen wird.

*stratos: Werden also in der Sicherheitspolitischen Strategie 2025 auch die nationalen Interessen der Schweiz definiert?*

Mäder: Unsere übergeordneten nationalen Interessen sind in der Bundesverfassung formuliert, beispielsweise im Artikel 2, wo der Zweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft genannt wird. Darin sind auch Interessen mit Bezug zur Sicherheitspolitik formuliert, etwa die «Wahrung der Freiheit und der Rechte des Volkes» sowie die «Wahrung der Sicherheit und Unabhängigkeit des Landes». Von diesen Bestimmungen wird die Sicherheitspolitische Strategie 2025 konkrete sicherheitspolitische Interessen und Ziele ableiten. Komplett neu ist dieses Vorgehen nicht, das war durchaus auch schon bei der Erarbeitung der bestehenden Sicherheitspolitischen Berichte des Bundesrates der Fall.

**«Unsere übergeordneten nationalen Interessen sind in der Bundesverfassung formuliert, beispielsweise im Artikel 2, wo der Zweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft genannt wird. Darin sind auch Interessen mit Bezug zur Sicherheitspolitik formuliert, etwa die «Wahrung der Freiheit und der Rechte des Volkes» sowie die «Wahrung der Sicherheit und Unabhängigkeit des Landes».**

*stratos: Weltweit werden mehrere Kriege geführt, dazu kommen etliche blutige Konflikte unterhalb der Kriegsschwelle; etliche Demokratien geraten unter Druck, Machtpolitik und das Recht des Stärkeren wird zunehmend unverhohlen praktiziert, der Ukrainekrieg ist ein geostrategischer Wendepunkt. Was kann die Schweiz in*

*die Waagschale legen, um zu einer regelbasierten internationalen Ordnung beizutragen? Welche Werkzeuge kann die Schweiz einsetzen?*

Mäder: Die regelbasierte internationale Ordnung ist die Grundlage für unsere eigene Unabhängigkeit und Sicherheit, inklusive unserer territorialer Unversehrtheit. Wir haben also ein ureigenes Interesse, diese regelbasierte internationale Ordnung, in deren Kern die UNO-Charta steht, zu pflegen und zu ihrem Erhalt beizutragen. Aktuell könnte man zum Schluss kommen, dass der neutrale Kleinstaat den vorherrschenden geopolitischen Rivalitäten machtlos ausgeliefert ist. Es trifft natürlich zu, dass die Schweiz alleine die Erosion der regelbasierten internationalen Ordnung nicht aufhalten kann. Es trifft jedoch auch zu, dass die Schweiz durchaus einen Beitrag zur Wahrung dieser Ordnung leisten kann. Es gilt, das grosse Ganze zu sehen: Je mehr Staaten mit ihren gemeinsamen Werten sich dafür stark machen, desto stärker wirkt der Beitrag jedes einzelnen Staates, desto mehr werden alle Staaten von Betroffenen zu Beteiligten. Und können etwas bewirken.

### **Die Schweiz ist ein Staat mit sehr viel Soft Power und sogar Smart Power**

*stratos: Und was kann die Schweiz beitragen respektive bewirken?*

Mäder: Hier gilt es, die Handlungsmöglichkeiten der Schweiz insgesamt zu betrachten. Die Schweiz ist territorial und demografisch ein Kleinstaat, der seine Interessen nicht mit Hard Power durchsetzt. Die Schweiz ist aber in vielen anderen Bereichen eine Mittelmacht, ein Staat mit sehr viel Soft Power und sogar Smart Power. Diese Eigenschaften und Kompetenzen können und müssen wir einbringen zugunsten des Erhalts einer internationalen Ordnung, in der Recht weiterhin vor Macht steht und Interessenkonflikte mittels gemeinsam vereinbarter Regeln auf friedlichem Weg ausgetragen werden.

*stratos: Können Sie konkrete Beispiele nennen?*

Mäder: Wir sind punkto Diplomatie ein sehr glaubwürdiger und potenter Staat, wir sind stark im Bereich des humanitären Engagements, des Völkerrechts und der Menschenrechte; wir pflegen weit verzweigte Handelsbeziehungen, die wir auch zur Stärkung der internationalen Regeln einsetzen können; wir leisten wesentliche Beiträge an die Stabili-

tät des internationalen Wirtschafts- und Finanzsystems, und wir können unsere Wirtschafts- und Entwicklungszusammenarbeit oder auch unseren gut vernetzten und rundum anerkannten Bildungs- und Forschungssektor sowie unsere Innovationsfähigkeit in den Dienst einer friedlichen Weltordnung stellen. Die Schweiz kann einiges in die Waagschale werfen. Und wir können deshalb eine Rolle dabei spielen, auch und gerade Staaten aus dem sogenannten globalen Süden zu motivieren, sich am Erhalt dieser Ordnung zu beteiligen.

*stratos: Und in Bezug auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik?*

Mäder: Auch diesbezüglich leistet die Schweiz wenn auch kleine, so doch qualitativ hochstehende und relevante Beiträge, in der militärischen Friedensförderung im Rahmen von UNO-mandatierten Missionen und auch bei der Ausbildung sowie konzeptionellen Weiterentwicklung internationaler Friedensoperationen. Aber auch die Absicht des Bundesrates, unsere eigene Verteidigungsfähigkeit zu stärken, die sicherheitspolitische Kooperation mit unseren europäischen Partnern zu intensivieren und ein solidarisch sowie verlässlich handelnder Sicherheitsakteur auf dem europäischen Kontinent zu sein, trägt letztlich zum Erhalt der regelbasierten internationalen Ordnung bei.

*stratos: Vereinfacht gesagt sehen wir drei Weltordnungen: der globale Westen, angeführt von den USA, mit Grossbritannien, Australien, Südkorea, aber auch der EU und der Schweiz; der globale Osten, die autokratischen Revisionisten, mit China, Russland und dem Iran; der globale Süden, die Reformisten, mit Indien, der Türkei, afrikanischen und südamerikanischen Staaten. Wie muss sich die Schweiz positionieren?*

Mäder: Wo wir mit Blick auf unsere Werte und Interessen stehen, liegt auf der Hand. Wir stehen auf der Seite der regelbasierten internationalen Ordnung, welche auch die Grundlage für unsere Sicherheit und unsere Prosperität ist. Deshalb sind wir auch bemüht, uns mit gleichgesinnten Staaten und internationalen Organisation dafür einzusetzen. Es gibt verschiedene theoretische Ansätze zur Aufteilung der Welt in Sphären, einer davon ist derjenige dieser drei Sphären, bestehend aus dem globalen Westen, dem globalen Osten und dem globalen Süden. Diese letztere Staatengruppe ist sehr heterogen, sie um-

fasst unterschiedliche politische und wirtschaftliche Interessen sowie Staats- und Gesellschaftsmodelle. Gemeinsam ist diesen Staaten des globalen Südens jedoch die zurecht geäußerte Forderung, die internationale Ordnung und ihre Spielregeln mitgestalten zu können. Es ist wichtig, dass die Schweiz mithilft, bei den Staaten des globalen Südens sowohl das Verständnis als auch das Commitment für die bestehende regelbasierte internationale Ordnung zu fördern – im Wissen darum, dass diese zwar nicht perfekt, aber insgesamt eine auf Ausgleich und Inklusion ausgerichtete sowie auf Regeln und Völkerrecht basierende Ordnung ist, für die einzustehen es sich lohnt, im Interesse von uns allen.

*stratos: Also reden mit allen, auch wenn sie die Werte der regelbasierten internationalen Ordnung nicht uneingeschränkt teilen mögen?*

Mäder: Ja, wir müssen mit allen reden, aber wir müssen vor allem auch zuhören können. Gerade die Staaten des globalen Südens haben eine andere Geschichte, haben andere Rahmenbedingungen. Eine rein eurozentristische Perspektive ist also verfehlt. Wir müssen bereit sein, auch andere Ideen und Lösungsansätze einzubeziehen.

*stratos: Trübt der Eindruck, oder hat die Schweiz seit Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine in vielen westlichen Demokratien an Ansehen eingebüsst, Stichwort Rosinenpickerei? Wie nehmen Sie das wahr?*

Mäder: Unsere Haltung und unser Handeln werden von unseren internationalen Partnern aufmerksam verfolgt und beeinflussen deren Bereitschaft, mit der Schweiz zu kooperieren. Grundsätzlich haben die Partner in unserem strategischen Umfeld – Nachbarstaaten, NATO, Europäische Union – Verständnis dafür, dass die Schweiz an ihrer Neutralität festhält. Diese wird akzeptiert, solange es sich nicht um Gesinnungsneutralität handelt, bei der nicht zwischen Opfer und Aggression unterschieden würde. Die Schweiz hat die völkerrechtswidrige Aggression Russlands gegen die Ukraine klar verurteilt und leistet dem kriegsversehrten Land humanitäre Hilfe, gleichzeitig setzt sie das Neutralitätsrecht vollständig um, indem sie keine der Kriegsparteien militärisch unterstützt.

**«Die roten Linien sind dort, wo wir Verpflichtungen eingehen würden, die Sachzwänge schaffen würden, die nicht mit unserer Neutralität im Einklang wären.»**

*stratos: Und wo ist der Haken?*

Mäder: Das Verständnis unserer Partner endet dort, wo die Schweiz andere Staaten daran hindert, die Ukraine in ihrem existenziellen Abwehrkampf zu unterstützen. Stichwort ist die Nichtwiederausfuhr; dafür gibt es wenig Verständnis in unserem Umfeld. Meine ausländischen Gesprächspartner weise ich jeweils auf unsere gesetzlichen Grundlagen sowie auf die Eigenheiten unserer demokratischen und politischen Prozesse hin. Unsere Partner erwarten hierbei, dass die Schweiz ihre Gesetzeslage anpasst; entsprechende Diskussionen laufen im Parlament. Insgesamt geniesst die Schweiz weiterhin einen guten Ruf, auch weil wir auf diplomatischer Ebene klar Position bezogen und Plattformen geschaffen haben.

### **Schweizer Armee muss Prozesse der NATO nicht nur kennen, sondern beherrschen**

*stratos: Die Schweiz ist seit dem 1. Januar 2023 und bis zum 31. Dezember 2024 Mitglied im UNO-Sicherheitsrat. Wie beeinflusst diese Mitgliedschaft Ihre Arbeit?*

Mäder: Federführend punkto UNO-Sicherheitsrat ist das Departement für auswärtige Angelegenheiten, das EDA, aber das VBS leistet substanzielle Beiträge, bei denen wiederum das SEPOS die Koordination innerhalb des VBS wahrnimmt. Seit unserem Einsitz im Sicherheitsrat haben wir viele neue Erkenntnisse über die internationale Sicherheit gewinnen können. Dieses Wissen lassen wir nun in unsere sicherheits- und aussenpolitischen Überlegungen einfließen.

*stratos: Der Bundesrat hat eine verstärkte Zusammenarbeit unserer Armee mit ausländischen Partnern zur Priorität erklärt. Was ist konkret möglich? Was geht nicht? Gibt es Grauzonen? Wo sehen Sie Spielraum?*

Mäder: Ein Erfahrungsaustausch im Bereich der militärischen Zusammenarbeit und gemeinsame Ausbildungen finden seit Mitte der Neunzigerjahre des vergangenen Jahrhunderts statt, wurden kontinuierlich ausgebaut und sind gelebte Realität. Dies gilt es

zu berücksichtigen, wenn wir von einer Stärkung dieser Zusammenarbeit reden. Selbstverständlich gibt es noch Spielraum, diese Zusammenarbeit auszubauen – und diesen Spielraum wollen wir nutzen, um unsere Armee weiterzuentwickeln. In Bezug auf gemeinsame Ausbildung und Erfahrungsaustausch mit Partnerarmeen liegt es beispielsweise in unserem Interesse, uns noch mehr auf die qualitative Verbesserung unserer Verteidigungsfähigkeit auszurichten. Eine Möglichkeit dafür ist, dass inskünftig nicht nur die Luftwaffe, Spezialkräfte und Cyber-Spezialistinnen und -Spezialisten, sondern auch Verbände des Heeres – wo der Milizanteil höher ist – mit ausländischen Partnern zusammen trainieren, wie dies bei der Übung «TRIAS 25» im kommenden Frühling auf dem Truppenübungsplatz Allentsteig in Österreich der Fall sein wird. Und nicht zu vergessen: Auch die Informationssicherheit ist Voraussetzung für Kooperation. Nur wenn wir unseren Partnern garantieren können, dass sicherheitsrelevante Informationen bei uns in sicheren Händen sind, werden sie diese mit uns teilen.

*stratos: Gibt es rote Linien?*

Mäder: Ja, die gibt es. Die roten Linien sind dort, wo wir Verpflichtungen eingehen würden, die Sachzwänge schaffen würden, die nicht mit unserer Neutralität im Einklang wären. Sämtliche internationalen Engagements der Armee in Form von Einsätzen unterliegen einer separaten politischen Beurteilung und Entscheidungsfindung.

*stratos: Eine mögliche Annäherung an die NATO wird von gewissen Kreisen stark kritisiert. Aber gibt es überhaupt Alternativen für die Schweiz und die Schweizer Armee im Bereich der Ausbildung?*

Mäder: Es gilt, zwischen der politischen und der militärischen Ebene zu unterscheiden. Zur politischen Ebene: Wir sind seit 1996 an der Partnerschaft für den Frieden der NATO beteiligt. Dieser institutionelle Rahmen hat sich nicht verändert, er bleibt gleich. Der Vorwurf, das VBS treibe die Annäherung

an die NATO voran, geht an der Realität vorbei. Schon der Begriff der Annäherung ist irreführend. Wir nähern uns nicht an – wir sind schon seit bald drei Jahrzehnten in einer engen und bewährten partnerschaftlichen Beziehung. Es gibt in dieser Diskussion um die Beziehung der Schweiz zur NATO viele Missverständnisse. Fakt ist: Wir sind ein Partnerstaat der NATO und halten in dieser Beziehung unsere aussen- und sicherheitspolitischen Grundsätze ein, wozu auch die Neutralität gehört. Die internationale Zusammenarbeit ist kein Selbstzweck, sie dient der Wahrung unserer nationalen Sicherheitsinteressen, sie erhöht die Sicherheit der Schweiz und ihrer Bevölkerung.

**«Wir nähern uns nicht an – wir sind schon seit bald drei Jahrzehnten in einer engen und bewährten partnerschaftlichen Beziehung. Es gibt in dieser Diskussion um die Beziehung der Schweiz zur NATO viele Missverständnisse.»**

*stratos: Und was bedeutet das auf der militärischen Ebene?*

Mäder: Die verschlechterte Sicherheitslage zwingt uns, die Armee wieder stärker auf die Verteidigungsfähigkeit auszurichten, in sämtlichen Entwicklungsbereichen: Doktrin, Ausbildung, Material, Fähigkeiten. In fast all diesen Bereichen geht das nicht mehr ohne Zusammenarbeit mit Partnern. Dabei ist es essenziell, zu verstehen, wie sich die NATO-Staaten auf die Verteidigung vorbereiten. Dies ist Voraussetzung für die bedrohungsgerechte Weiterentwicklung unserer eigenen Fähigkeiten. Und sollte die Schweiz einmal direkt angegriffen werden, würde die Neutralität hinfällig, und es stünde uns frei, unsere Souveränität und territoriale Integrität zusammen mit Partnern zu verteidigen. Wir müssen also die Einsatzverfahren und Prozesse unserer europäischen Partner nicht nur kennen, sondern auch so weit beherrschen, dass im Notfall und dem politischen Willen folgend eine erfolversprechende Zusammenarbeit möglich wäre. Nur so kann die Schweizer Armee dem Anspruch gerecht werden, unser Land im Fall einer militärischen Aggression nicht ausschliesslich eigenständig, sondern bei Be-

darf und Möglichkeit auch zusammen mit unseren Partnern verteidigen zu können. Die entsprechende Befähigung der Armee verschafft der Politik entsprechenden strategischen Handlungsspielraum. Deshalb sind die militärische Ausbildungszusammenarbeit, die Teilnahme an internationalen Übungen sowie die Überprüfung unserer Fähigkeiten im multinationalen Rahmen zentral.

*stratos: Im Sommer war General Robert Brieger in der Schweiz, der Vorsitzende des EU-Militärausschusses. Gegenstand seines offiziellen Besuches war die Intensivierung der Zusammenarbeit mit der Europäischen Union. Wie weit ist diese gediehen?*

Mäder: Ganz grundsätzlich ist die Zusammenarbeit der EU im sicherheitspolitischen Bereich mit Drittstaaten weniger institutionalisiert als jene der NATO mit ihren Partnerstaaten. Dennoch gibt es mittlerweile Kooperationsmöglichkeiten im Rahmen der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die uns interessieren. Die Zusammenarbeit mit der Europäischen Verteidigungsagentur ist seit 2012 etabliert, die Armee nimmt beispielsweise teil an multinationalen Ausbildungen in den Bereichen Helikopterbesatzungen und Kampfmittelbeseitigung. Ausbaupotenzial besteht im Bereich der permanenten strukturierten Kooperation PESCO der EU, wo sich interessierte Drittstaaten bei bestimmten Projekten ebenfalls einbringen und von gemeinsamen Entwicklungen zur Stärkung ihrer eigenen Fähigkeiten profitieren können. Konkret können wir uns ein Engagement im Bereich Ausbildung für Cyber-Abwehr vorstellen. Die Schweiz leistet seit 2004 zudem einen Beitrag an die von der EU geführte friedensfördernde Mission EUFOR ALTHEA in Bosnien und Herzegowina.

*stratos: Die politische Schweiz hat grosse Erfahrung mit Kompromissen; sind solche in der künftigen Sicherheitspolitik überhaupt möglich, in Anbetracht des russischen Angriffskriegs?*

Mäder: Die Dialog- und Kompromissfähigkeit der Schweiz ist Teil unseres Erfolgsrezepts, sie ist eine Stärke. Eine Demokratie ohne Kompromisse ist nur schwer denkbar, und das gilt auch für die Sicherheitspolitik. Wir müssen unserer politischen Kultur des Kompromisses und des konstruktiven Dialogs weiterhin Sorge tragen, auch wenn die Herausforderungen komplexer und die Diskussionen etwas hitzi-

ger geworden sind. Letztlich liegt die Stärke der schweizerischen Sicherheitspolitik im Verbund, im Einbezug aller relevanten zivilen und militärischen Partner. Das ist unsere bewährte eidgenössische Vorgehensweise, und diese führen wir fort.

**«Letztlich liegt die Stärke der schweizerischen Sicherheitspolitik im Verbund, im Einbezug aller relevanten zivilen und militärischen Partner. Das ist unsere bewährte eidgenössische Vorgehensweise, und diese führen wir fort.»**

stratos: Besten Dank für das Gespräch. ◆

Das Interview wurde am 30.07.2024 geführt.



Expertise

# Verbesserte Verteidigungsfähigkeit durch das Neudenken von verteidigungsrelevanter Produktion und Supply Chain



KARL SCHALM, LEON ZACHARIAS, THOMAS FRIEDLI,  
Universität St. Gallen

## Abstract

In view of the war in Ukraine and growing threats such as cyber-attacks and drone strikes, Switzerland must adapt its defense strategy. Traditional concepts with long warning times are no longer sufficient. Instead, technological innovations, a strong armed force, technical expertise and a strong industrial base are necessary.

This means that the industrial base with relevance for the Swiss Armed Forces must remain competitive. It is crucial to strengthen key companies and their position in global supply chains. A major challenge is the dependence of such companies on international supplies of raw materials, shortages of which could jeopardize defense preparedness in times of crisis. Therefore, it is recommended to

make supply chains more resilient and to strengthen national capacities.

To achieve this, the Swiss Armed Forces require better data on industrial supply, need to use targeted instruments such as off-sets and must promote innovations. There is a lack of systematic monitoring and uniform data standards, which makes analysis and comparison more difficult. Knowledge gaps in the supply chains, especially with respect to critical components, pose a risk. In addition, reasonable and stable framework conditions for the export of military equipment are important to strengthen the industry. Offsets and direct awards can make a targeted contribution to the development of new skills.

**Schlüsselbegriffe** Produktion; Supply Chains; Schweiz; Neudenken; STIB

**Keywords** Production; Supply Chains; Switzerland; Rethinking; STIB



**KARL GERHARD SCHALM,** M. Sc., geb. 1996, studierte Wirtschaftsingenieurwesen mit Fachrichtung Maschinenbau an der RWTH Aachen. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Leiter der Forschungsgruppe Globale Produktion am Institut für Technologiemanagement an der Universität St. Gallen (HSG).

E-Mail: [karlgerhard.schalm@unisg.ch](mailto:karlgerhard.schalm@unisg.ch)



**DR. LEON ZACHARIAS,** geb. 1995, ist Postdoktorand und Teamleiter am Institut für Supply Chain Management an der Universität St. Gallen. Hauptsächlich beschäftigt er sich mit Themen im Bereich des internationalen Handels und Transports mit Fokus auf Hochseeschifffahrt, Luftfracht und strassen- sowie schienengebundenen Güterverkehr.

E-Mail: [leon.zacharias@unisg.ch](mailto:leon.zacharias@unisg.ch)



**PROF. DR. THOMAS FRIEDLI,** geb. 1971, ist Professor für Betriebswirtschaftslehre im Bereich Produktionsmanagement und Direktor des Instituts für Technologiemanagement der Universität St. Gallen. Neben globalen Produktionsnetzwerken zählen die Themenfelder Operative Exzellenz sowie Smart Services zu den Hauptforschungsgebieten an dem von ihm geführten Bereich. Er ist ehemaliger Infanterie-Bataillonskommandant und als Oberst im Militärstrategischen Stab (MSS) der Schweizer Armee eingeteilt.

## Veränderte Voraussetzungen

Die geopolitische Lage zeigt, dass traditionelle Verteidigungskonzepte überdacht werden müssen. Der Ukrainekrieg hat die Stabilität in Europa erschüttert und verdeutlicht, dass bewaffnete Konflikte eine reale Bedrohung darstellen. Staaten müssen ihre Verteidigungsbereitschaft stärken, um künftigen Gefahren effektiv zu begegnen.

Auch die Schweiz muss sich den globalen Herausforderungen stellen. Für einen neutralen Staat ist die Eigenverantwortung in der Verteidigung zentral. Das bisherige Konzept, das auf lange Vorwarnzeiten setzte, ist in der aktuellen Lage kaum haltbar. Bedrohungen wie Cyberangriffe, Angriffe auf kritische Infrastrukturen oder der Einsatz von Drohnen stellen wachsende Gefahren dar. Der Schutz vor diesen Bedrohungen erfordert eine starke Armee, technisches Know-how und eine robuste industrielle Basis, um schnell auf Krisen reagieren zu können.

**«Für einen neutralen Staat ist die Eigenverantwortung in der Verteidigung zentral. Das bisherige Konzept, das auf lange Vorwarnzeiten setzte, ist in der aktuellen Lage kaum haltbar.»**

Die Verteidigungsfähigkeit der Zukunft verlangt mehr als nur moderne Ausrüstung. Es gilt, Resilienz aufzubauen, Versorgungssicherheit zu gewährleisten und schnell auf neue Szenarien zu reagieren. Dies umfasst auch die Sicherung wichtiger Rohstoffe und die Diversifizierung globaler Lieferketten. Nur durch strategische Vorsorge kann die Schweiz ihre Sicherheit gewährleisten und auf Bedrohungen vorbereitet sein.

In einer zunehmend unsicheren Welt ist es unerlässlich, die Verteidigungspolitik anzupassen. Technologische Innovationen und verstärkte internationale Kooperationen sind notwendig, um den Herausforderungen der Zukunft gerecht zu werden (Friedli, Schalm, & Zacharias, 2024)<sup>1</sup>.

## Implikationen für die Schweizer Industrieunternehmen und deren Supply Chains

Um die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz sicherzustellen, braucht es, wie Süssli (2024, S. 3) fordert, subs-

tanzielle Investitionen in Ausrüstung, Munition und Ersatzteile und «eine Zusammenarbeit zwischen allen Partnern im Sicherheitsverbund der Schweiz». Mit Blick auf diese direkten Gegebenheiten und die schnelle technologische Entwicklung der Ausrüstung braucht es in den Bereichen Produktion und Supply Chain ein Neudenken und folglich Richtungsänderungen.

### Implikationen für produzierende Unternehmen

Allgemein stehen für die Schweizer Armee drei grundlegende Beschaffungsoptionen zur Verfügung. Erstens kann (ausschliesslich) auf ausländische Lieferanten gesetzt werden. Zweitens kann bei Schweizer Unternehmen bestellt werden, wobei die in der Schweiz produzierenden Unternehmen durch ein paralleles nichtmilitärisches Geschäft oder durch Dual-Use-Güter die notwendigen Umsätze und Skalen realisieren können, um produktions- und wettbewerbsfähig zu sein. Drittens kann bei Schweizer Unternehmen bestellt werden, welche im Rüstungsbereich national und international operieren. Die erste Option wird, zumindest in Reinform, aus gutem Grund aus sicherheitspolitischen und auch industriellen Gesichtspunkten abgelehnt. Jede der zwei anderen Optionen erfordert Grundvoraussetzungen wie eine wettbewerbsfähige, gesunde industrielle Basis oder Rahmenbedingungen für einen Export auf dem Weltmarkt. Dies wird im Folgenden erläutert.

Unter der Prämisse, dass nicht alle Volumina aus dem Ausland stammen sollen und Schweizer Unternehmen entweder direkt als Integrator und Lieferant oder indirekt in der Supply Chain eines ausländischen Integrators oder anderen Lieferanten in die Produktion strategisch relevanter Produkte involviert sein sollen, erlaubt ein Blick auf die Militärausgaben und Volumina für Beschaffung von Ausrüstung eines Landes auf oberster Ebene Rückschlüsse auf die Attraktivität für die landeseigene Industriebasis. Im Jahr 2023 war die Schweiz auf Rang 36 der Länder, geordnet nach Militärausgaben. Dafür hat die Schweiz 6,3 Milliarden USD ausgegeben, was 0,7 % des BIP beträgt. (Tian et al., 2024) Davon entfallen knapp 2 Milliarden CHF auf Rüstungsaufwand und -investitionen (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2023). Dabei legt die Armeebotschaft 2024 dar, wie sich das Beschaffungsvolumen auf unterschiedlichste Ausrüstungskat-

egorien für die Jahre 2024–2027 verteilt (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2024). Zum Beispiel werden Bekleidung, Schuhwerk, Gepäck und besondere Ausrüstungsgegenstände, Führungsunterstützungsmaterial oder Flugmaterial ausgewiesen. Aus diesen und anderen Zahlen sowie aus Interviews mit Experten aus der Verteidigungsindustrie lässt sich ableiten, dass die Aufträge für Ausrüstung und Unterhalt der Schweizer Armee in Menge und Timing nicht ausreichen, um die grosse Vielfalt an Ausrüstungsgegenständen wirtschaftlich allein aus der Schweiz heraus abzudecken. Es braucht also Schwerpunkte, in denen auf Schweizer Produkte gesetzt wird, und andere Materialien, die bewusst anderweitig beschafft werden. Dabei kann auch eine reziproke Abhängigkeit erzielt werden, sofern andere Länder mit ähnlicher Struktur Produkte aus der Schweiz beschaffen. Eine andere Möglichkeit zeigt sich am Beispiel Schwedens, das Beschaffungsprojekte in Kooperation durchführt, um so grössere Volumina zu erzielen, die wirtschaftliche Vorteile bringen. Dabei nutzt Schweden unter anderem die Übersicht der eigenen industriellen Basis als Grundlage, um Beschaffungen zu planen.

Das Verteidigungsministerium der Vereinigten Staaten stellt als drei der grössten Herausforderungen der Verteidigungsindustrie die Nutzung von für nichtmilitärische Zwecke entwickelten Produkten, das Fehlen von geeigneten Arbeitskräften und das Fehlen von geeigneten Produktionsfähigkeiten und -kapazitäten fest (Department of Defense, 2023). Diese Handlungsfelder der Amerikaner sind auch für die Schweizer Armee und die Verteidigungsfähigkeit relevant, wenn auch die Ausgangslage eine andere ist. Es zeigt sich, dass die Fähigkeiten der Industrie in der Fremd- und Selbsteinschätzung in der Schweiz breit und prosperierend sind und folglich auf eine solide und breite industrielle Basis zurückgegriffen werden kann, wobei jedoch die Verfügbarkeit von Arbeitskräften ein relevantes Problem darstellt (Friedli, Häussler, & Hermann, 2024; Friedli, Schalm, & Zacharias, 2024). Dabei spielt für die Produktion von militärischen Endprodukten nicht nur die Rüstungsindustrie im engeren Sinne eine Rolle, sondern es muss auch eine breite sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis (STIB) vorhanden sein. Diese enthält Unternehmen von Herstellern integrierter Waffen- und Informationssysteme bis zu Werkstoffen und Bauteilen wie beispielsweise Sensorkomponen-

ten auf sieben Ebenen (Walker et al., 1988). Dabei agieren die Integratoren als essenzielle Schlüsselunternehmen zwischen der industriellen und militärischen Seite. Aber gerade bei den Integratoren zeigt sich, dass die Schweiz nur über wenige Unternehmen verfügt, die zudem mehrheitlich in ausländischer Hand sind. Diese sind aber als Schlüsselunternehmen besonders zu managen. Auch bieten sich segmentweite Analysen zur Beurteilung der Fähigkeiten und Risiken an, um das Aufrechterhalten von Fähigkeiten und Kapazitäten sicherzustellen. Es ist dabei im Auge zu behalten, dass neben Zukunftstechnologien auch Basistechnologien verfügbar sein müssen, um eine Armee unterhalten zu können.

**«Aber gerade bei den Integratoren zeigt sich, dass die Schweiz nur über wenige Unternehmen verfügt, die zudem mehrheitlich in ausländischer Hand sind.»**

Weiterhin muss die Wettbewerbsfähigkeit des industriellen Angebots sichergestellt werden, insbesondere mit Blick auf die knappe Finanzierungslage der Schweizer Armee (Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS, 2023). Die Wettbewerbsfähigkeit auf nationaler Ebene entspricht dem Mass für den Vorteil oder Nachteil eines Landes beim Verkauf seiner Produkte auf internationalen Märkten (OECD, 2004). Für den Erfolg spielen politische, rechtliche und makroökonomische Faktoren eine Rolle. Durch die Globalisierung haben sich die indirekten Kosten einer niedrigen Produktivität erhöht, indem sie die Fähigkeit, Unternehmen mit geringer Produktivität zu erhalten oder hoch bezahlte Arbeitsplätze für weniger qualifizierte Arbeitnehmer zu schaffen, erschwert hat. Mit Blick auf diese Gegebenheiten ist es unerlässlich, dass die Schweizer Armee Zugang zu den Produkten und Preisen hat, die auf dem Weltmarkt realisiert werden. Denn Wettbewerbsfähigkeit entsteht durch erfolgreiches Wirken auf dem globalen Markt. Die dafür notwendigen Rahmenbedingungen sind sicherzustellen. Dabei äusserten einige Hauptabnehmerländer der letzten Jahre (Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024) wie beispielsweise Deutschland Bedenken über die

Verlässlichkeit der Schweizer Rüstungsexporte (Stadelmann, 2022).

Insgesamt muss die Schweizer Industrie also ihr vorhandenes Potenzial nutzen und nutzen können. Dafür wird im ersten Schritt Transparenz über die Unternehmen des Landes benötigt, um sowohl Key-Player zu identifizieren, die entweder selbst als Integrator auftreten oder relevante Positionen in den Lieferketten ausländischer Integratoren einnehmen. Durch diese Transparenz kann zudem das lokale Sourcing verbessert werden, ohne Einbussen bei der Wettbewerbsfähigkeit zu erleiden. Weiter können dann Beschaffungsk Kooperationen mit anderen Ländern aufgebaut werden.

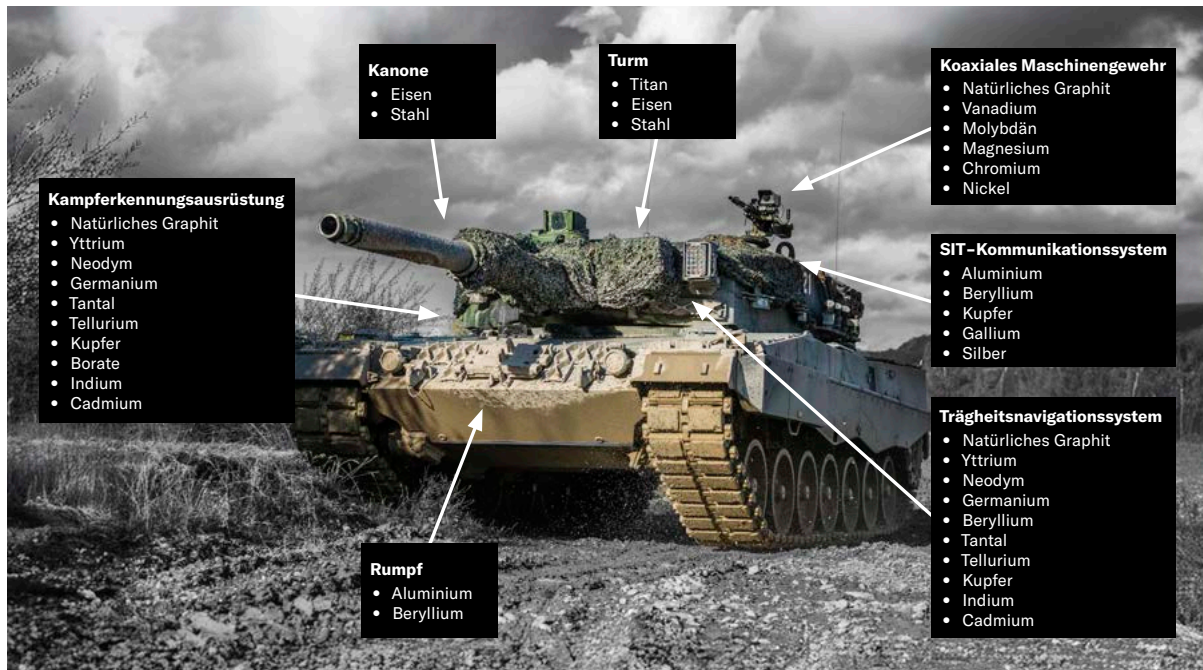
**Implikationen für die Supply Chain** Die Versor-

gung mit Rohstoffen und die Inbound Supply Chain spielen in der modernen Verteidigungsstrategie eine zentrale Rolle. Besonders in Krisenzeiten wird deutlich, wie abhängig Länder von stabilen Lieferketten sind. In der Schweiz sind wichtige Rohstoffe für die Rüstungsindustrie wie Metalle, seltene Erden oder Hightech-Komponenten oft nur über internationale Märkte verfügbar. Diese Abhängigkeit birgt erhebliche Risiken. Ein Ausfall – sei es durch geopolitische Spannungen oder Handelsrestriktionen – könnte die Verteidigungsbereitschaft beeinträchtigen.

**«Die Versorgung mit Rohstoffen und die Inbound Supply Chain spielen in der modernen Verteidigungsstrategie eine zentrale Rolle. Besonders in Krisenzeiten wird deutlich, wie abhängig Länder von stabilen Lieferketten sind.»**

Das Beispiel des im Bild dargestellten Leopard 2 Panzers zeigt, dass dessen Herstellung von zahlreichen Materialien abhängt, die weltweit verteilt bezogen werden müssen. Für die Panzerung werden spezielle Stähle und Legierungen verwendet, die aus Eisen, Nickel und Chrom bestehen – Rohstoffe, die aus Ländern wie Südafrika oder China importiert werden. Die Elektroniksysteme und Steuerungen erfordern seltene Erden, die hauptsächlich aus China kommen,





**Abbildung 1:** Der Leopard 2 – Verwendung (seltener) Rohstoffe.

(Quelle: Eigene Darstellung angelehnt an Girardi, Patrahau, Cisco & Radermacher (2023, S. 6))

und die Hochleistungsoptik sowie Sensoren basieren auf germaniumhaltigen Komponenten. Diese breite Streuung der Lieferkette zeigt, wie verletzlich das System ist, wenn eine dieser Quellen gestört wird.

Die Inbound Supply Chain umfasst alle Prozesse, durch die diese Materialien vom Lieferanten ins Land zu bringen. Transportwege sind entscheidend. Nicht nur für die Schweiz sind Schifffahrtsrouten und Korridore für Lufttransporte besonders wichtig. Diese Wege müssen vor Störungen geschützt werden, um die kontinuierliche Versorgung sicherzustellen. Politische Instabilität oder Umweltkatastrophen in den Lieferländern könnten gravierende Folgen für die Materialversorgung haben.

Aktuell ist die Schweizer Industrie stark von diesen internationalen Lieferketten abhängig. Da viele Rohstoffe nur aus wenigen Ländern weltweit zugänglich sind, ist die Schweiz anfällig für globale Marktveränderungen. Diese Abhängigkeit ist besonders kritisch für die sicherheitsrelevante Produktion, bei der die Verfügbarkeit von strategischen Rohstoffen sowie von Halb- und Fertigfabrikaten entscheidend für die Aufrechterhaltung der militärischen Fähigkeiten ist.

Im internationalen Vergleich bewältigen viele Länder ähnliche Herausforderungen. Schweden hat seine Rohstoffversorgung durch strategische Vorratshaltung gesichert. Australien setzt auf Diversifizierung seiner Lieferketten, besonders bei kritischen Roh-

stoffen. Deutschland fokussiert sich auf die Sicherung globaler Transportwege und arbeitet eng mit Partnern zusammen, um Unterbrechungen zu vermeiden.

Insgesamt steht die Schweiz, wie andere Staaten, vor der Aufgabe, ihre Supply Chains widerstandsfähiger zu gestalten. Nur so kann die Versorgungssicherheit gewährleistet und die Verteidigungsfähigkeit langfristig gestärkt werden.

### Handlungsempfehlungen zur Sicherstellung der Nutzung industriellen Potenzials der Schweiz

Die fortschreitende globale und regionale Sicherheitsdynamik erfordert, dass die Schweizer Armee ihre Verteidigungsfähigkeit kontinuierlich evaluiert und anpasst. Dabei spielt die industrielle Versorgung der Armee mit Ausrüstung sowie die Sicherstellung des Unterhalts eine entscheidende Rolle. Folglich lassen sich eine Reihe von Handlungsempfehlungen identifizieren, die die industrielle Basis stärken und letztendlich die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz verbessern.

**«Die fortschreitende globale und regionale Sicherheitsdynamik erfordert, dass die Schweizer Armee ihre Verteidigungsfähigkeit kontinuierlich evaluiert und anpasst.»**



Eine transparente Übersicht über die industrielle Basis ist erforderlich, um Instrumente wie Offsets oder Innovationsförderung gezielt nutzen zu können. Aktuell ist die Datenlage unzureichend, und es fehlt an einem aktiven Monitoring, das strategisch relevante und gefährdete Industriebereiche identifiziert. Die Beschaffung von makro- und mikroökonomischen Daten ist schwierig. Es fehlen einheitliche Standards und eine detaillierte Aufschlüsselung der Daten. Eine bessere Datenverfügbarkeit würde die Replizierbarkeit und Vergleichbarkeit von Studien und Analysen erleichtern.

Eine tiefgehende Analyse der gesamten Lieferkette ist notwendig, um Abhängigkeiten zu reduzieren. Aktuell bestehen Wissenslücken über die Lieferketten von genutzten Produkten, was bei kritischen Munitionsarten und Komponenten Risiken birgt. Die USA bieten hier ein gutes Beispiel mit ihrem systematischen Supply-Chain-Management. Auf der Marktseite benötigt es für Schweizer Produktionsstandorte von Rüstungsunternehmen angesichts der geringen Binnennachfrage und Schwankungen im Auftragsvolumen der Schweizer Armee geeignete Rahmenbedingungen für den Export dieser Produkte, um die Fähigkeiten der Industrie zu erhalten und auszubauen respektive deren Überlebensfähigkeit sicherzustellen. Direkte Offsets oder Direktvergaben können und sollten gezielt zur Stärkung einheimischer Produktion genutzt werden. Dies erhöht die wechselseitigen Abhängigkeiten in internationalen Lieferketten und stärkt die Schweizer Industrie. ♦

## Endnoten

<sup>1</sup> Diese Studie wurde von den Autoren dieses Artikels mitverfasst und stellt einen Teil der empirischen Grundlage dieses Artikels.

## Literaturverzeichnis

- Department of Defense. (2023). *National Defense Industrial Strategy*.
- Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS. (2023). *Finanzierung und Ausrüstung der Armee*. Schweizerische Eidgenossenschaft. <https://www.vbs.admin.ch/de/finanzierung-armee>
- Friedli, T., Häussler, M., & Hermann, R. (2024). *Swiss Manufacturing Survey: National Study 2024*.
- Friedli, T., Schalm, K., & Zacharias, L. (2024). *Die verteidigungskritische industrielle Basis in der Schweiz*. <https://www.ar.admin.ch/de/studien>
- Girardi, B., Patrahau, I., Cisco, G., & Rademaker, M. (2023). Strategic raw materials for defence. The Hague Centre for Strategic Studies. Abgerufen am 18.03.2024, von <https://hcass.nl/wp-content/uploads/2023/01/Strategic-Raw-Materials-for-Defence-2023-HCSS.pdf>
- OECD. (2004). *OECD Glossary of Statistical Terms*. OECD.
- Eidg. Finanzverwaltung. (2023). Art.-Nr. 601.200.24d.
- Schweizerische Eidgenossenschaft. (2024). *Armeebotschaft 2024*, S. 1–90.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. (2020). *Ausfuhr von Kriegsmaterial im Jahr 2019*. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/60464.pdf>
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. (2021). *Ausfuhr von Kriegsmaterial im Jahr 2020*. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/65560.pdf>
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. (2022). *Ausfuhr von Kriegsmaterial im Jahr 2021*. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/70716.pdf>
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. (2023). *Ausfuhr von Kriegsmaterial im Jahr 2022*. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/75798.pdf>
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. (2024). *Ausfuhr von Kriegsmaterial im Jahr 2023*. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/86459.pdf>
- Stadelmann, V. (2022, December 5). Hat die Schweiz für Deutschland als Rüstungslieferant ausgedient? *SRF Online*. <https://www.srf.ch/news/schweiz/schweizer-ruestungsindustrie-hat-die-schweiz-fuer-deutschland-als-ruestungslieferant-ausgedient>
- Süssli, T. (2024). Editorial des Chefs der Armee. *stratos* (1), 3.
- Tian, N., Da Lopes Silva, D., Liang, X., & Scarazzato, L. (2024). *SIPRI Fact Sheet: TRENDS IN WORLD MILITARY EXPENDITURE, 2023*.
- Walker, W., Graham, M., & Harbor, B. (1988). From components to Integrated Systems: Technological Diversity and Interactions between the Military and Civilian Sectors. In P. Gummett & J. Reppy (Eds.), *Nato Science Series D: Vol. 46. The Relations between Defence and Civil Technologies* (S. 17–37). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-94-015-7803-5\\_2](https://doi.org/10.1007/978-94-015-7803-5_2)

Expertise

# Rüstungskontrolle und Abrüstung heute: Quo vadis?



DANA KOMÁREK, SILVIA GREVE,  
SEPOS

## Abstract

The foundations of today's arms control and disarmament architecture were laid during the last century. Particularly after World War II, ways were sought in order to prevent future wars and to put an end to unnecessary suffering by limiting or banning certain weapons.

Since the beginning of the 21<sup>st</sup> century, the geopolitical shifts have significantly changed the framework conditions for arms control, disarmament and non-proliferation. Security policy tensions have increased sharply, particularly in the last few years, and the willingness of states to limit their scope of action through international measures of limitation or risk minimization in the context of arms control agreements has decreased. Furthermore, rapid scientific and technological progress is constantly changing the means and methods of warfare.

Switzerland has been active in the area of arms control, disarmament and non-proliferation for a long time. In its *Arms Control and Disarmament Strategy 2022–2025*, Switzerland describes concrete objectives and measures with regard to the five fields of action: nuclear weapons, chemical & biological weapons, conventional weapons, autonomous weapons & outer space and cyberspace.

The article will mainly present two fields, amongst others, where Switzerland is active and where international discussions have a direct impact on defense interests. These include the prevention of an arms race in outer space and the use of explosive weapons in populated areas. As a tangible contribution to international efforts, the Federal Department of Defense, Civil Protection and Sport is engaged in training first responders from states that are party to the Chemical Weapons Conventions in protection against chemical weapons.

**Schlüsselbegriffe** Rüstungskontrolle; Abrüstung; Non-Proliferation; Chemiewaffenübereinkommen; Weltraum; Explosivwaffen in besiedelten Gebieten

**Keywords** arms control; disarmament; non-proliferation; chemical weapons convention; outer space; explosive weapons in populated areas



**DANA KOMÁREK**, lic. rel. int., ist Chefin a. i. Rüstungskontrolle- und Abrüstungspolitik im Bereich Internationale Kooperation im Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SEPOS).

E-Mail: [danamaria-magdalena.komarek@sepos.admin.ch](mailto:danamaria-magdalena.komarek@sepos.admin.ch)



**MA SILVIA GREVE** arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bereich Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik im Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SEPOS).

E-Mail: [silvia.greve@sepos.admin.ch](mailto:silvia.greve@sepos.admin.ch)

## Rüstungskontrolle, Abrüstung und Non-Proliferation: Definition und Ziele

Es ist ein jahrhundertealter Wunsch, bewaffnete Gewalt zu verhindern, einzudämmen oder zu beenden, um dadurch Sicherheit und Wohlstand der Menschen zu sichern. Die Rüstungskontrolle und Abrüstung wurden bereits seit der Antike als Strategien der Kriegsverhütung, der Stabilisierung und der Sicherung des Friedens eingesetzt. Auch heute noch treffen sich die Staaten regelmässig, um die weltweit vorhandenen Waffenarsenale zu reduzieren, den Einsatz von Waffen zu regulieren und deren Verbreitung bestmöglich zu verhindern.

Es gilt zwischen Rüstungskontrolle, Abrüstung und der Nichtverbreitung (die sogenannte Nonproliferation) von Waffen zu unterscheiden.

- Die *Rüstungskontrolle* umfasst Massnahmen zur Begrenzung, Wirkungsbeschränkung und Überwachung von Waffenarsenalen sowie zur Regulierung des Waffentransfers zwischen Staaten.
- Die *Abrüstung* zielt vor allem darauf ab, die Menge der Rüstungsgüter zu reduzieren und allenfalls ganze Waffenkategorien zu verbieten.
- Bei der *Nichtverbreitung* geht es darum, die Verbreitung bestimmter Waffensysteme, -teile und -technologien zu kontrollieren, um ein unkontrolliertes oder ungewolltes Aufrüsten zu verhindern.

Ziel dieser Bemühungen ist es, Stabilität auf niedrigeren Rüstungsniveaus herzustellen, Transparenz zu schaffen und so das Vertrauen zwischen den Staaten zu stärken. In ausgewählten Fällen einigen sich die Staaten auch darauf, den Einsatz von Waffen, die dem humanitären Völkerrecht keine oder zu wenig Rechnung tragen, international zu ächten. Sie verpflichten sich dabei, solche Waffensysteme oder die entsprechende Munition nicht zu produzieren, zu lagern oder einzusetzen.

**«Ziel dieser Bemühungen ist es, Stabilität auf niedrigeren Rüstungsniveaus herzustellen, Transparenz zu schaffen und so das Vertrauen zwischen den Staaten zu stärken.»**

### Von der Entstehung bis heute

Das Fundament der heutigen Rüstungskontroll- und Abrüstungsarchitektur entstand im letzten Jahrhundert. Damals wurden Wege gesucht, um Kriege zu verhindern und unnötigem Leid durch die Limitierung oder das Verbot von gewissen Waffen Einhalt zu gebieten.

Während des Kalten Kriegs kam es jedoch wieder zu Aufrüstung und dem Aufbau grosser Arsenale von Massenvernichtungswaffen (atomar, biologisch, chemisch) und konventioneller Waffen. Nichtsdestotrotz einigten sich die Staaten 1968 auf den noch heute zentralen Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (auf Englisch: *Nuclear Non-Proliferation Treaty*, NPT). Es handelt sich dabei um das erste globale Vertragswerk im Bereich der modernen Rüstungskontrolle und Abrüstung.

Bis heute ist der NPT zentraler Pfeiler der nuklearen Rüstungskontrolle geblieben. Seine wichtigsten Bestimmungen umfassen das Verbot, Nuklearwaffen zu entwickeln oder zu beschaffen, die Verhinderung ihrer Verbreitung, die Förderung der friedlichen Nutzung der Kernenergie und ein Abrüstungsversprechen der fünf anerkannten Nuklearwaffenstaaten (USA, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Russland und China). Die Atomenergieagentur in Wien (*International Atomic Energy Agency*, IAEA) ist die Hüterin der internationalen nuklearen Nichtverbreitungsregime, indem sie die friedliche Nutzung der Kernenergie überwacht. Auf den NPT folgten verschiedene zwischen den USA und der damaligen Sowjetunion bzw. Russland bilateral vereinbarte Verträge über die Begrenzung und Reduzierung ihrer strategischen nuklearen Arsenale.

Im konventionellen Bereich ist der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) von 1990 zwischen den Staaten des Warschauer Pakts und der NATO als Meilenstein hervorzuheben. Die vertragliche Begrenzung von Grosswaffensystemen (Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie ab 100-mm-Kaliber, Kampfflugzeuge und Kampfhelikopter) sollte dazu dienen, das militärische Gleichgewicht zwischen den beiden Blöcken zu wahren und Überraschungsangriffe zu verhindern. Im Jahr 1983 trat das UNO-Waffen-Übereinkommen (*Convention on Certain Conventional Weapons*, CCW) in Kraft, welches gezielt humanitäre Belange integrierte und bestimmte konventionelle Waffen regulierte bzw. verbot. Es folg-

ten ähnlich gelagerte Konventionen wie das Übereinkommen über das Verbot von Personenminen (*Anti-Personnel Mine Ban Convention*, APMBC, in Kraft getreten 1999) und das Übereinkommen über Streumunition (*Convention on Cluster Munition*, CCM, in Kraft getreten 2010).

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts haben sich die Rahmenbedingungen für die Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung durch geopolitische Verschiebungen signifikant verändert. Die sicherheitspolitischen Spannungen haben stark zugenommen, und die Bereitschaft der Staaten ist gesunken, ihren Handlungsspielraum durch internationale Massnahmen der Begrenzung oder der Risikominde- rung im Rahmen von Rüstungskontrollvereinbarun- gen einzuschränken. Zudem verändert der rasche wissenschaftlich-technologische Fortschritt die Mit- tel und Methoden der Kriegsführung laufend. Auch die Rüstungskontrolle und Abrüstung werden durch die Digitalisierung und neue Technologien stark be- einflusst.

### Die Position der Schweiz

Die Schweiz ist auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung seit langem aktiv. In den aussen- und sicherheitspolitischen Grundlegendokumenten nimmt die Thematik seit den 1990er-Jahren einen hohen Stellenwert ein. Dabei hat die Schweiz über die Jahrzehnte ein eigenständiges Profil entwickelt, insbesondere im diplomatischen, normativen, huma- nitären und wissenschaftlich-technischen Bereich.

### «Wirksame internationale Vereinbarungen im Bereich der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik sind im aussen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interesse der Schweiz.»

Wirksame internationale Vereinbarungen im Bereich der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik sind im aussen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Inte- resse der Schweiz. Infolge der rasanten, teils bahnbre- chenden technologischen Entwicklungen der letzten 20 Jahre haben sich die Rahmenbedingungen für die Rüstungskontrolle und Abrüstung markant verän-

dert. Um diesen Entwicklungen gerecht zu werden, erarbeitete die Schweiz die *Strategie Rüstungskontrolle und Abrüstung 2022–2025*, welche zu den fünf Aktionsfeldern Nuklearwaffen, Chemische und Biologische Waffen, Konventionelle Waffen, Autonome Waffen sowie Cyberraum und Weltraum konkrete Ziele und Massnahmen definiert.

Die Schweiz hat verschiedene Prinzipien definiert, an denen sich die Schweizer Politik der Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung orientiert. So setzt sich die Schweiz für völkerrechtlich verbindliche Instrumente ein, fördert deren Universalisierung und schafft und stärkt transparenz- und vertrauensbildende Instrumente und Massnahmen. Sie ist des Weiteren darauf bedacht, relevante Aspekte des wissenschaftlich-technologischen Fortschritts in den Bereich der Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung einzubeziehen.

Die Schweiz setzte sich in den Verhandlungsgremien der Konventionen zur Regulation oder Verbot von Waffensystemen oder Munition aktiv für die Umsetzung, Förderung und, wo notwendig, für die Weiterentwicklung ein. Das Spektrum reicht dabei von konventionellen Waffen über Massenvernichtungswaffen bis hin zu den neuen Technologien. Die Ratifizierung von solchen Rüstungskontroll- und Abrüstungsverträgen geht jeweils mit diversen Verpflichtungen hinsichtlich der Abrüstung, Vernichtung oder Einschränkung von Waffensystemen oder die entsprechende Munition einher. Die Umsetzung dieser Verpflichtungen wird je nach Konvention in alljährlich stattfindenden Staatentreffen oder spezifisch definierten Treffen kontrolliert, vorangetrieben oder bekräftigt. Die Schweiz<sup>1</sup> nimmt jeweils an diesen Treffen teil und beteiligt sich aktiv an den Diskussionen. Das institutionelle Umfeld ist je nach Vereinbarung oder Abkommen unterschiedlich. Einige Verträge wurden in der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) ausgehandelt und deshalb finden auch die wiederkehrenden Staatenkonferenzen innerhalb des Regelwerkes am Sitz der UNO in Genf oder New York statt. Andere staatliche Initiativen wiederum haben einen rotierenden Vorsitz oder Gastgeber und darum finden die Treffen jeweils in einem anderen Land statt.

Das Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SEPOS) koordiniert, konsolidiert und vertritt die Interessen und Ansichten der verschiedenen Verwal-

**«Dabei wird insbesondere darauf geachtet, dass sich die humanitären Bedenken (Schutz der Zivilbevölkerung) mit den militärischen Bedürfnissen und Anforderungen (Einsatz der Wirkmittel zur Auftragserfüllung) die Waage halten.»**

tungseinheiten des VBS und bringt diese bei der Festlegung der Schweizer Position<sup>2</sup> ein. Dabei wird insbesondere darauf geachtet, dass sich die humanitären Bedenken (Schutz der Zivilbevölkerung) mit den militärischen Bedürfnissen und Anforderungen (Einsatz der Wirkmittel zur Auftragserfüllung) die Waage halten. Wie dies im Detail aussieht, wird nachfolgend anhand von drei konkreten Beispielen dargestellt.



Abbildung 1: Konferenzsaal im Sitz der UNO in Genf. (Quelle: SEPOS)

### Die Umsetzung des Artikels X des Chemiewaffenübereinkommens

Das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ)<sup>3</sup> ist seit 1997 in Kraft und hat ein weltweites Verbot von chemischen Waffen etabliert. Unter Aufsicht der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (*Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*, OPCW) konnten bis zum Jahr 2023 sämtliche durch die Mitgliedstaaten deklarierten Chemiewaffenbestände vernichtet werden.

Die Schweiz setzt sich seit jeher für die lückenlose Einhaltung des Chemiewaffenübereinkommens sowie für die Verhinderung eines allfälligen Wiederaufkommens von Chemiewaffen ein. Die (fast) universelle Ächtung von Chemiewaffen wird jedoch seit längerem unterminiert durch deren Einsatz in Syrien im Rahmen des Bürgerkrieges, aber auch durch gezielte Angriffe gegen Individuen wie





Abbildung 2: Fotos der Eröffnungszeremonie des Basic Course for Women First Responders. (Quelle: DMA)

den russischen Ex-Doppelagenten Sergej Skripal oder den russischen Oppositionellen Alexej Nawalny. In Syrien werden Chemiewaffen sowohl durch die syrische Regierung als auch durch nicht staatliche Akteure, wie der sogenannte Islamische Staat, eingesetzt.

Von der OPCW eingesetzte Inspektions- bzw. Untersuchungsmissionen können für die Analyse von Proben auf das Labornetzwerk der Organisation zurückgreifen. Die designierten Laboratorien der OPCW – darunter auch das Labor Spiez in der Schweiz – sind national akkreditiert (ISO 17025) und werden jedes Jahr strengen internationalen Qualitätskontrollen unterzogen (*Proficiency Tests*). Entsprechend nehmen diese analytischen Laboratorien eine Schlüsselrolle ein, indem sie mit ihren Resultaten robuste, wissenschaftliche Fakten schaffen, auf welche sich die Organisation uneingeschränkt stützen kann, um ihre Schlüsse daraus zu ziehen.

Der wiederholte Einsatz von Chemiewaffen in den letzten Jahren zeigt, dass der Schutz vor chemischen Waffen weiterhin notwendig ist. Artikel X<sup>4</sup> Paragraph 7 des CWÜ verpflichtet die Mitgliedstaaten, Hilfe zum Schutz vor Chemiewaffen zu leisten. Die Schweiz hat 1997 eine einmalige Zahlung von rund 49 000 Euro in den freiwilligen Hilfsfond einbezahlt sowie im selben Jahr die Art der Hilfe gemeldet<sup>5</sup>, welche sie bereit ist, zuhanden anderer Vertragsstaaten im Falle eines Angriffes mit Chemiewaffen oder dessen Androhung zu leisten. Seit 1998 unterstützt das VBS andere Mitgliedstaaten bei deren Schutzvorbereitungen gegen Chemiewaffeneinsätze, indem es in Spiez im Kompetenzzentrum ABC-KAMIR<sup>6</sup> sowie auf Nachfrage im Ausland ausbildet und ein Angebot an Material und Personal für Hilfeleis-

tungen im Ausland bereithält. Bis anhin haben über 1300 Teilnehmende aus 121 Nationen Kurse des sogenannten Schweizer Ausbildungszyklus<sup>7</sup> besucht. Durchgeführt werden die Kurse vom Kompetenzzentrum ABC-KAMIR in Spiez. Das SEPOS fungiert dabei als Liaison zwischen der OPCW und den relevanten Diensten im VBS. Dieses Jahr hat die OPCW erstmalig einen Ausbildungszyklus nur für Frauen durchgeführt. Schweizerische Ausbilder haben dafür im Juli 25 Ersthelferinnen aus den Vertragsstaaten des CWÜ in den Grundlagen der Hilfeleistung und des Schutzes geschult. Dabei lag der Schwerpunkt darauf, richtig auf Zwischenfälle mit chemischen Kampfstoffen und toxischen Industriechemikalien reagieren zu können. Nächstes Jahr wird der Fortsetzungskurs stattfinden.

### Internationale Diskussionen zur Verhinderung eines Wettrüstens im Weltraum

Im Jahr 1959 etablierte die UNO-Generalversammlung das *Committee on the Peaceful Uses of Outer Space* (COPUOS), um die friedliche Nutzung des Weltraums zu fördern. Es folgten in den 1960er- und 1970er-Jahren mehrere Abkommen<sup>8</sup>, um die Stationierung von Waffen im Weltall zu beschränken und ausschliesslich für friedliche Zwecke der gesamten Menschheit zur Verfügung zu stellen. Verboten wurde damit die Stationierung von Massenvernichtungswaffen auf Himmelskörpern sowie, diese in die Erdumlaufbahn zu befördern<sup>9</sup>. Jedoch wurde mit der Zeit der Ruf lauter, dass ein Wettrüsten jeglicher Art im Weltraum unterbunden werden sollte. Die Volksrepublik China und Russland legten deshalb 2008 der Abrüstungskonferenz den Entwurf für einen entspre-

chenden Vertrag (*Convention on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space, the Threat or Use of Force against Outer Space Objects* (PPWT)) vor. Die Gegner des Vertrags gaben zu Bedenken, dass er nicht die *direct-ascent anti-satellite* (ASAT) Systeme<sup>10</sup> regelt. Somit verbiete er allgemein die Stationierung von Waffen im Weltall, nehme jedoch die Gefahr von auf der Erde stationierten Waffen, welche im Weltraum Wirkung entfalten könnten, nicht auf. Die Schweiz folgte 2022 dem Aufruf der USA, sich dem unilateral selbst deklarierten Verbot vom Testen von Anti-Satelliten-Waffen anzuschliessen.

Im Laufe der Zeit kristallisierten sich in dieser Thematik zwei Positionen heraus. Einerseits diejenige von Russland, der Volksrepublik China und Iran, welche ein rechtlich verbindliches Instrument möchten, das auf die Kapazitäten der Weltraumgegenstände<sup>11</sup> abzielt. Andererseits diejenige von den USA, dem Vereinigten Königreich und weiteren westlichen Staaten, welche einen verhaltensbasierten Ansatz in Form einer politisch verbindlichen Vereinbarung als ersten Schritt bevorzugen, um ein Wettrüsten im All zu verhindern. Dabei würde festgelegt, wie sich die Akteure im Weltall verhalten sollen, um eine friedliche Nutzung zu gewährleisten. So legte im Jahre 2020 das Vereinigte Königreich dem ersten Ausschuss der UNO-Generalversammlung die Resolution *«Reducing space threats through norms, rules and principles of responsible behaviours»* vor. Diese wurde angenommen und etablierte eine *Open-Ended Working Group (OEWG) Space Threats*. Das Mandat der OEWG sah vor, dass die Staaten Diskussionen dazu führen, welches Verhalten im Weltraum positiv wäre, um ein Wettrüsten zu verhindern. Die *OEWG Space Threats* konnte sich aufgrund der entgegengesetzten Positionen nicht auf einen Bericht einigen. Diese internationalen Verhandlungen betreffend Weltraum folgen einem Trend der Rüstungskontrolle und Abrüstung, Verhalten anstelle von Systemen oder Plattformen ins Zentrum zu stellen.

Auf der anderen Seite etablierte die von Russland initiierte Resolution *«Further practical mea-*

**«Da die Schweizer Armee am Aufbau ihrer operationellen Fähigkeiten in der Nutzung des Weltraums ist, ist ihr Einbezug in die internationalen Diskussionen und Verhandlungen wichtig.»**

*asures for the prevention of an arms race in outer space»* im Jahre 2022 eine Expertengruppe<sup>12</sup> mit dem Mandat, Empfehlungen für die Ausarbeitung eines rechtsverbindlichen Instruments zur Verhinderung eines Wettrüstens im Weltraum zu formulieren. Es gibt Bestrebungen, diese beiden Ansätze zu verbinden und einen gemeinsamen Prozess innerhalb einer OEWG zu starten. Aufgrund der verschiedenen Interessen gestaltet sich dies jedoch schwierig.

Die Position der Schweiz in dieser Thematik wird durch die *Strategie Rüstungskontrolle und Abrüstung 2022–2025* festgelegt. Gemäss dieser setzt sich die Schweiz für die Stärkung und Weiterentwicklung der Gouvernanzinstrumente betreffend Weltraum

ein. Entsprechend hat sich die Schweiz in der *OEWG Space Threats* für den verhaltensbasierten Ansatz engagiert, jedoch in der Annahme, dass der rechtlich verbindliche Vertrag ein Fernziel ist. Zudem fördert sie den friedlichen Gebrauch des Weltalls und anerkennt die Gültigkeit

des internationalen humanitären Rechts für das Weltall, sollte es zu einem Konflikt kommen. Da die Schweizer Armee am Aufbau ihrer operationellen Fähigkeiten in der Nutzung des Weltraums ist, ist ihr Einbezug in die internationalen Diskussionen und Verhandlungen wichtig.

Weiter wird auf nationaler Ebene bis Ende 2024 ein Weltraumgesetz<sup>13</sup> erarbeitet, um die UNO-Weltraumverträge umzusetzen und Haftungsfragen zu klären. Die aktualisierte Weltraumpolitik<sup>14</sup>, welche 2023 vom Bundesrat verabschiedet wurde, trägt der Sicherheit (Safety und Security) im Weltraum besonders Rechnung.

### **Einsätze von «Explosivwaffen» in besiedelten Gebieten (EWIPA)**

Bewaffnete Konflikte wie jene in Irak, Syrien, Jemen oder in der Ukraine zeigen, wie die Zivilbevölkerung in besiedelten Gebieten unter den Auswirkungen der Kampfhandlungen leidet. Der Einsatz von Waffen mit explosivstoffhaltiger Munition<sup>15</sup> in dicht besiedelten Gebieten (*Explosive Weapons in Populated Areas*, EWIPA)

ist dabei besonders verheerend, weil dafür oft Wirkmittel eingesetzt werden, die ursprünglich für den Einsatz auf offenen Schlachtfeldern konzipiert wurden. Diese Wirkmittel können durch ihren Explosions- und Splittereffekt Schaden im Umkreis von mehreren hundert Metern verursachen. Ihr Einsatz fordert daher oft eine grosse Zahl von Toten und Verletzten – insbesondere unter der Zivilbevölkerung. Nebst Wohnhäusern, Schulen, Märkten, Spitälern und Kulturgütern beschädigen oder zerstören solche Wirkmittel oftmals auch kritische Infrastrukturen, was zu langfristigen Ausfällen in der Versorgung von Energie, Wasser, Nahrungsmitteln oder der Medizin führen kann. Dies führt auch zu verstärkten konfliktbedingten Fluchtbewegungen.

Um den negativen Folgen von explosiver Kriegsmunition mit grosser Flächenwirkung in dicht besiedelten Gebieten mit konkreten Massnahmen zu begegnen, wurde 2022 in Irland eine rechtlich nicht bindende, politische Erklärung zur Stärkung des Schutzes der Zivilbevölkerung vor den humanitären Folgen des Einsatzes solcher Munition verabschiedet. Es handelt sich dabei um das erste internationale Übereinkommen zu diesem Thema und es wurde von insgesamt 87 Staaten unterzeichnet. Die Unterzeichnerstaaten erklären sich u.a. bereit, ihre militärischen Grundlagen und operationellen Regelungen mit Blick auf den Schutz der Zivilbevölkerung zu überprüfen und wenn nötig anzupassen, humanitären Organisationen Zugang zu ermöglichen, Opfer von solchen Einsätzen zu unterstützen und Blindgänger nach dem Konflikt zu beseitigen. Weiter sollen bewährte Praktiken zum Schutz der Zivilbevölkerung entwickelt und bei regelmässigen Expertentreffen ausgetauscht werden.

**«In einem Verteidigungskampf würde sie [die Schweizer Armee] aufgrund der zunehmenden Urbanisierung mit grosser Wahrscheinlichkeit auch Wirkmittel mit explosivstoffhaltiger Munition im stark besiedelten Raum einsetzen müssen.»**

Die Schweiz nahm bereits im Vorfeld aktiv an den Verhandlungen teil und unterstützt diese Erklä-

rung von Anfang an, zumal deren Inhalt auch für die Schweizer Armee von zentraler Bedeutung ist. In einem Verteidigungskampf würde sie aufgrund der zunehmenden Urbanisierung mit grosser Wahrscheinlichkeit auch Wirkmittel mit explosivstoffhaltiger Munition im stark besiedelten Raum einsetzen müssen. Um in einem solchen Fall sowohl die eigene Zivilbevölkerung als auch die zivile Infrastruktur bestmöglich zu schützen, muss die Angemessenheit der militärischen Grundlagen und Ausbildung betreffend den Einsatz dieser Wirkmittel überprüft und, falls notwendig, angepasst werden. Zurzeit wird eine solche Überprüfung auch in der Schweiz durchgeführt. Ziel ist es zu evaluieren, wie die Inhalte der EWIPA-Erklärung von der Schweizer Armee aktuell umgesetzt werden und ob die Schweiz bei der Umsetzung der politischen Deklaration Anpassungen vornehmen muss. ♦

## Endnoten

**1** Interdepartamentale Delegation mit Vertreterinnen und Vertretern des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und, je nach Thematik, des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

**2** Die Schweiz wird an den internationalen Konferenzen der Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nonproliferation jeweils durch eine Delegation vertreten, die sich aus verschiedenen Departementen oder Bundesämtern zusammensetzt. Die Schweizer Position wird demnach zwischen diesen betroffenen Departementen bzw. Bundesämtern festgelegt und an den Konferenzen vertreten.

**3** Übereinkommen vom 13. Januar 1993 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen SR 0.515.08.

**4** Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, über die Organisation Hilfe zu leisten; zu diesem Zweck kann er eine oder mehrere der folgenden Massnahmen wählen:

- a) Er beteiligt sich an dem *freiwilligen Hilfsfonds* [...];
- b) Er schliesst [...] mit der Organisation *Vereinbarungen* über die auf Ersuchen zu leistende Hilfe;
- c) Er meldet [...] die *Art der Hilfe*, die er zu leisten bereit ist, falls die Organisation dazu aufruft. [...].

**5** Das unilaterale Angebot der Schweiz beinhaltet Material für 500 Ersthelfer sowie Ausbildungskurse für dieses Material.

**6** Die ABC-Abwehrtruppen unterstützen die Armee, subsidiär bei Bedarf auch zivile Einsatzkräfte, bei der Bewältigung von atomar-radiologischen, biologischen oder chemischen Ereignissen oder Waffeneinsätzen. Die Soldatinnen und Soldaten werden im Bereich ABC-Aufklärung, ABC-Nachweis, ABC-Dekontamination sowie nukleare, biologische und chemische Laborspezialistinnen bzw. Laborspezialisten ausgebildet. Das Kommando KAMIR des Kompetenzzentrum ABC-KAMIR ist die Doktrinstelle der Armee für den Bereich Kampfmittelbeseitigung und Minenräumung. Als Vorgabestelle mit Fachverantwortung ist es zuständig für den entsprechenden Fähigkeitenaufbau und -erhalt. Die Spezialistinnen und Spezialisten des Kommandos KAMIR betreiben in der Schweiz die Nationale Blindgängermitmeldezentrale (BMZ), halten sich für militärische Kampfmittelbeseitigungseinsätze bereit und sind in Schlüsselpositionen der humanitären Minenräumung sowie für friedensfördernde Operationen weltweit im Einsatz. Quelle: [www.vtg.admin.ch/de/lvbgbrac](http://www.vtg.admin.ch/de/lvbgbrac)

**7** Der Ausbildungszyklus besteht aus dem Swiss Basic, Swiss Advanced und Swiss Exercise. Die Teilnahme am Swiss Basic ermöglicht den Besuch der weiterführenden Kurse. Für Personen mit Laborerfahrung steht zusätzlich der Swiss Lab offen.

**8** UNO- Weltraumverträge: Vertrag vom 27. Januar 1967 über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums einschliesslich des Mondes und anderer Himmelskörper (SR 0.790); Übereinkommen vom 22. April 1968 über die Rettung und die Rückführung von Raumfahrern sowie die Rückgabe von in den Weltraum gestarteten Gegenständen (SR 0.790.1); Übereinkommen vom 29. März 1972 über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände (SR 0.790.2); Übereinkommen vom 12. November 1974 über die Registrierung von in den Weltraum gestarteten Gegenständen (SR 0.790.3).

**9** Artikel IV, Vertrag vom 27. Januar 1967 über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums einschliesslich des Mondes und anderer Himmelskörper (SR 0.790).

**10** Ein Direktaufstiegs-ASAT wird oft als die grösste Bedrohung für Weltraumressourcen angesehen. Dabei handelt es sich in der Regel um eine Mittel- oder Langstreckenrakete, die von der Erde aus abgefeuert wird, um einen Satelliten im Orbit zu beschädigen oder zu zerstören. Quelle: Direct Ascent ASAT, Technique CM0082 | SPARTA (aerospace.org)

**11** In Bezug auf die Kapazitäten stellt sich bei einem Satelliten zum Beispiel die Frage, ob er Waffen hat oder die Fähigkeit auf einen anderen Satelliten zerstörerisch zu wirken.

**12** Mitglieder der Expertengruppe: Australien; Brasilien; Chile; China; Deutschland; Frankreich; Indien; Iran (Islamische Republik); Israel; Japan; Kanada; Kuba; Marokko; Pakistan; Philippinen; Republik Korea; Russland; Schweden; Südafrika; Ungarn; Vereinigte Arabische Emirate; Vereinigte Staaten; Vereinigtes Königreich. Quelle: Group of governmental experts on further practical measures for the prevention of an arms race in outer space – (2023) | United Nations (unoda.org)

**13** Nationaler Rechtsrahmen für die Raumfahrt (admin.ch)

**14** Schweizer Weltraumpolitik (admin.ch)

**15** Waffen mit explosivstoffhaltiger Munition umfassen unter anderem Mörser- und Artilleriegranaten, Raketen, Fliegerbomben oder Sprengfallen.

Expertise

# Vernetzung – notwendige Voraussetzung für den Kampf über grosse Distanzen



**PETER BRUNS, DANIEL FUHRER, JOHANNES STÄGER,  
PAVEL MICHNA, CHRISTOPH SCHMON,**  
Armeestab

## Abstract

It is fundamentally difficult, if not impossible, to derive insights and consequences for one's own armed forces development from an ongoing conflict – such as the war between Russia and Ukraine. This is partly because the information situation is insufficient and influenced by the warring parties, and partly because protracted conflicts tend to go through very different phases, phases in which a different doctrine as well as different proce-

dures and means are at the forefront. Nevertheless, some already known tendencies have been confirmed. This includes the necessity of having an appropriate network as well as the ability to fight an opponent far outside one's own national borders on an almost "transparent" and very extensive battlefield. This article attempts to illuminate the mentioned tendencies and explains the findings of the Swiss Armed Forces.

**Schlüsselbegriffe** Streitkräfteentwicklung; Sensor-Nachrichten-Führungs-Wirkungsverbund; Gefechtsfeld; integrierte Luft- und Raketenabwehr; Interoperabilität

**Keywords** Integrated Air and Missile Defence; Interoperability; Battlespace; C5ISR; force development

**BRIGADIER PETER BRUNS** ist seit Januar 2024 Chef Armeepanung. In dieser Funktion ist er verantwortlich für die lang- und mittelfristige Streitkräfteplanung, die Koordination der materiellen Sicherstellung der Armee, die Rüstungsplanung sowie das Projektportfoliomanagement der Armee. Er hat 1999 das Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Universität Zürich als lic. oec. publ. abgeschlossen. 2011 hat er den Senior Course am NATO Defence College in Rom absolviert. 2015 hat er ein Nachdiplomstudium an der ETH Zürich als Master of Advanced Studies in Security Policy and Crisis Management abgeschlossen. Br Bruns begann seine Karriere 1989 als Berufsmilitärpilot im Ueberwachungsgeschwader. Er hat etwas über 3000 Flugstunden auf PC-7, F-5 und F/A 18. Wichtige berufliche Stationen waren Chef Air Operation Center, Stabschef Luftwaffe und Kommandant der Fliegerbrigade 31.

E-Mail: [peter.bruns@vtg.admin.ch](mailto:peter.bruns@vtg.admin.ch)



**DR. DANIEL FUHRER** ist seit November 2019 Chef des Bereichs Streitkräfteentwicklung. In dieser Funktion ist er verantwortlich für konzeptionelle Arbeiten im Rahmen der längerfristigen Ausrichtung der Armee. Sein Studium der Geschichte bzw. der Militärgeschichte an der Universität Zürich hat er 2016 mit dem Titel des Doktors der Philosophie abgeschlossen. In seiner Abschlussarbeit hat er die Entwicklung des Kriegsbildes in den US-Teilstreitkräften Heer und Luftwaffe untersucht. Dr. Daniel Fuhrers beruflicher Einstieg erfolgte als wissenschaftlicher Assistent an der Dozentur für Strategische Studien an der Militärakademie (MILAK) in Birmensdorf. Milizmässig ist Dr. Daniel Fuhrer derzeit als GSt Of im Stab der Territorialdivision 4 eingeteilt.







**JOHANNES STÄGER** ist seit 2020 im Bereich Streitkräfteentwicklung tätig und seit 2024 stellvertretender Chef des Bereichs Streitkräfteentwicklung im Armee-stab. Sein Studium der Germanistik und Musikwissenschaft an der Universität Zürich hat er 2017 abgeschlossen, der berufliche Einstieg erfolgte im kantonalen Steueramt Zürich. Milizmässig leistet er Dienst im Stab Kommando Operationen.



**DR. PAVEL MICHNA** ist seit 2013 im Bereich Streitkräfteentwicklung tätig. Er verfasst in dieser Funktion Grundlagen-papiere und Studien im Rahmen der Streitkräfteentwicklung. Sein Studium der Geographie hat er 2012 mit dem Titel Dr. phil.-nat. abgeschlossen. Der berufliche Einstieg erfolgte bei MeteoSchweiz im damaligen Koordinationsorgan des Koordinierten Wetterdienstes. Milizmässig war er langjährig als Chef Einsatzstelle Wetter im Luftwaffenstab eingesetzt.



**OBERST I GST CHRISTOPH SCHMON** ist seit Mai 2019 Chef des Fähigkeitsbereichs Luft in der Armeepanung. Er arbeitet bei der Militärischen Gesamtplanung, der langfristigen Fähigkeitsentwicklung und der Umsetzung mit. Er verantwortet mit seinen Mitarbeitern die Sicherstellung der Beschaffungen, des Änderungsdienstes und der Ausserdienststellung von vielen Systemen der Luftwaffe. Vor seinem Einstieg in das Korps der Berufsmilitärs schloss er ein berufsbegleitendes Studium als diplomierter Maschinenbautechniker HF ab. Wichtige Stationen als Berufsmilitär waren Klassenlehrer und Lehrgangskommandant an der Führungsschule Einheit (HKA), Chef Einsatz / Grundlagen Stinger und Anwendervertreter der Projekte BODLUV 2020 und BODLUV Grössere Reichweite.

## Einleitung

Es ist grundsätzlich schwierig bis unmöglich, aus einem laufenden Konflikt – wie beispielsweise dem Krieg zwischen Russland und der Ukraine – Erkenntnisse und Konsequenzen für die eigene Streitkräfteentwicklung abzuleiten. Dies einerseits, weil die Informationslage ungenügend und durch die kriegführenden Parteien beeinflusst ist, und andererseits, weil längerdauernde Konflikte dazu neigen, sehr unterschiedliche Phasen aufzuweisen. Phasen, in denen jeweils eine andere Doktrin, andere Verfahren und Mittel im Vordergrund stehen. Dennoch sind einige bereits bekannte Tendenzen bestätigt worden. Dazu gehören auf einem nahezu «transparenten» und sehr weitläufigen Gefechtsfeld sowohl die Notwendigkeit einer zweckmässigen Vernetzung als auch die Fähigkeit, einen Gegner schon weit ausserhalb der eigenen Landesgrenzen bekämpfen zu können. Der vorliegende Artikel versucht beides aufzuzeigen und erläutert, zu welchen Erkenntnissen die Schweizer Armee kommt.

## Konzeption eines Sensor-Nachrichten-Führungs-Wirkungsverbundes

In der Ukraine hat sich vor allem in der Phase des Manöverkrieges wiederholt gezeigt, dass die erfolgreiche Einsatzführung von einem möglichst friktionslosen Zusammenwirken von Aufklärung einerseits sowie Führung und Wirkung andererseits abhängig ist. Ein Wissens- und Entscheidungsvorteil (nicht «Entscheidungsvorsprung», also nicht nur temporal gedacht, sondern in Bezug auf das Wissen) ist in Konflikten ein entscheidender Erfolgsfaktor, um ein operationelles Tempo von Relevanz erreichen zu können. Der Sensor-Nachrichten-Führungs-Wirkungsverbund (SNFW) ermöglicht die wirkungsraumübergreifende Aktionsführung. Dabei sind alle am Kampf beteiligten Mittel nach konzeptionell durchdachten operationellen Gründen miteinander verbunden. Der SNFW-Verbund kann deshalb als das Wegnetz der Verbindungen aller seiner beteiligten Mittel verstanden werden.

Um dieses Konzept zu operationalisieren, ist eine Methodik erforderlich, die es einerseits schafft, alle relevanten Stakeholder einzubinden und andererseits den historisch gewachsenen Bedingungen der Schweizer Armee gerecht zu werden. Die Armeepanung hat daher ein Modell etabliert, das sich chronologisch um die drei Entscheide zur Zielbekämpfung

fung dreht. Dabei geht es darum, von der Wirkung (englisch *effects-based*) her zu denken – die eigentliche Zielauswahl ist bereits erfolgt. Es stellen sich dann die Fragen:

1. Wer entscheidet technisch, ob eine Zielbekämpfung möglich ist?
2. Wer entscheidet führungsseitig, dass gewirkt werden soll?
3. Wer löst die Wirkung technisch aus?

Sind die Fragen rund um die unmittelbare Wirkungsauslösung geklärt, können quasi rückwirkend die Bedingungen abgeleitet werden, die im Zielbekämpfungsprozess gegeben sein müssen, damit er funktioniert. Technisch und organisatorisch umgesetzt entspricht dieser SNFW-Verbund letztlich der vollständig umgesetzten Digitalisierung der Schweizer Armee, wie sie in der *Dachstrategie digitale Transformation der Armee (DxDA)*<sup>1</sup> beschrieben ist.

Die Zielbekämpfung kann umso schneller erfolgen, je eher sich die drei Entscheide zur Zielbekämpfung auf derselben Hierarchieebene befinden. Dies wiederum ist nur möglich, wenn Entscheidungsträger der oberen Stufen willens sind, Entscheidungskompetenz weit nach unten zu delegieren. Dazu braucht es das Vertrauen in die unteren Hierarchieebenen und das Verständnis, dass Delegation Entscheide und Wirkung beschleunigt. Letztlich entspricht dieses Vorgehen dem Manifest aus der DxDA. Demnach sollen bei der Digitalisierung die Geschwindigkeit des SNFW-Verbundes ins Zentrum gestellt werden und die Entscheidungskompetenz so tief hinunter wie möglich delegiert werden, Informationen geteilt und Entscheide informationsbasiert getroffen sowie die Stärken von funktionsübergreifenden Teams genutzt werden.

### **Kampf auf Distanz: die neue Dimension des Gefechtsfeldes**

In der Ukraine ist weiter klar ersichtlich, dass Raum und Zeit ihren Schutzfaktor angesichts des Einsatzes abstandsfähiger Munitionssorten schon heute grossmehrheitlich eingebüsst haben. Mit präzisen Luftangriffen und Boden-Boden-Feuer grösserer Reichweite können Schlüsselziele in der Tiefe des gegnerischen Raumes bekämpft werden. Auf grössere Distanzen können

hochwertige Ziele oder gegnerische konventionelle Verbände beim Aufmarsch bekämpft und in ihrer Mobilität behindert werden.

**«In der Ukraine ist weiter klar ersichtlich, dass Raum und Zeit ihren Schutzfaktor angesichts des Einsatzes abstandsfähiger Munitionssorten schon heute grossmehrheitlich eingebüsst haben.»**

Seit einigen Jahren steigt die Zahl der europäischen Länder, die über nicht-nukleare Abstandslenkwaffen verfügen. Damit einher geht eine zunehmende Verbreitung von ballistischen Lenkwaffen. Das ist eine neuere Tendenz, die konträr zu jüngeren Annahmen der Streitkräfteentwicklung steht und als wesentliche Folge der Aufgabe des INF-Vertrages<sup>2</sup> gelten kann, den sowohl die USA als auch Russland seit 2019 als gekündigt betrachten. Dieser verbot die Stationierung aller landgestützten Abstandslenkwaffen mittlerer und kürzerer Reichweite, also zwischen 500 und 5500 km, in Europa. Der INF galt aber nur für die USA und Russland, wobei die europäischen Staaten dieses Regelwerk ebenfalls respektierten. Als Beispiel für die ältere Annahme sei auf den Bericht *Luftverteidigung der Zukunft*<sup>3</sup> von 2017 verwiesen, der noch davon ausgehen konnte, dass ballistische Lenkwaffen bis 1000 km Reichweite auf absehbare Zeit in Europa keine grosse Rolle mehr spielen werden.

Anfangs der 2010er-Jahre waren bei europäischen Streitkräften solche Lenkwaffen, wegen des INF-Vertrags, vor allem luft- und seegestützt vorhanden. Mittlerweile lässt sich feststellen, dass immer mehr Streitkräfte verschiedene Plattformen (land-, luft- und seegestützte Lenkwaffen sowie ballistische Lenkwaffen) nutzen, um ein grösseres Volumen an weitreichendem Feuer schießen zu können. Diese Verteilung der Mittel senkt zudem die Verwundbarkeit und vergrössert deren operationelle Flexibilität. Dabei werden bewusst auch Systeme verschiedener Hersteller und Länder beschafft, um die Versorgungssicherheit im Konfliktfall zu steigern und die Nachschubwege zu diversifizieren.

Um moderne Luftverteidigungsarchitekturen zu überwinden oder zu bekämpfen, werden vorzugsweise unterschiedliche Abstandslenk Waffen – einschliesslich Drohnen grosser Reichweite – räumlich und zeitlich koordiniert eingesetzt. Ein derart gestalteter Angriff führt zur Sättigung der Luftverteidigung, was die Erfolgsaussichten eines solchen Angriffes erhöht bzw. umgekehrt den Verteidiger beim Schutz seiner kritischen Infrastrukturen zwingt, Prioritäten zu setzen, da in der Abwehr nur eine Kombination unterschiedlicher Mittel der bodengestützten Luftverteidigung erfolversprechend ist.

### Einflüsse auf die Ausrichtung der Armee

Das Dokument *Zielbild und Strategie für den Aufwuchs*<sup>4</sup> hält – nach der Armeebotschaft 2022 zum zweiten Mal in jüngster Zeit – fest, dass die Verteidigung der Schweiz unter Umständen auch schon ausserhalb ihrer Landesgrenzen beginnen kann, dies auch mit kinetischer Wirkung: «Eigene weitreichende Mittel lassen sich auch einsetzen, um angreifende Bodentruppen zu bekämpfen, bevor sie auf das eigene Verteidigungsdispositiv treffen. [...] Offensive Aktionen auch ausserhalb der Landesgrenze gehören zu einer Verteidigungsoperation.»

Damit wird ein doktrinelles Paradigmenwechsel vollzogen, der sich spätestens seit Ende des Kalten Krieges angekündigt hat. Mit dem Übergang von der Armee 61 zur Armee 95 wurde bereits die Doktrin der umfassenden Verteidigung in der ganzen Schweiz zugunsten der dynamischen Raumverteidigung im grenznahen Raum aufgegeben. Dass dabei grundsätzlich weiterhin nur auf eigenem Boden gekämpft werden sollte, war primär neutralitätspolitischen Gründen geschuldet, entsprach aber noch immer der *Gesamtkonzeption Verteidigung von 1973*<sup>5</sup>, wonach im Verteidigungsfalle die Armee das schweizerische Staatsgebiet von der Grenze weg verteidigt.

Weil präzise Wirkung auf grosse Distanz gegen Ziele am Boden für einen modernen Gegner mittlerweile keine grundsätzliche Herausforderung mehr darstellt, sind Verteidigungskonzepte, die mehrheitlich festverbaute Stellungen vorsehen, sehr verwundbar geworden. Obwohl auch derlei Bauten erst einmal mit Erfolg bekämpft werden müssen, hat deren militärischer Wert abgenommen, da Feuer aus grosser

Distanz ermöglicht, eine Bresche in ein derartiges Verteidigungsdispositiv zu schlagen. Ähnliches gilt für andere strategische Standorte, seien sie nun militärisch oder zivil: Ihre Zerstörung ist über grosse Distanzen möglich.

Zu den möglichen Zielen gehören zum Beispiel (Munitions-)Depots, Luftwaffen- und Marinebasen sowie Kasernen. Daneben ist es – bei rechtzeitiger Zielaufklärung – möglich, Bereitstellungen, Artilleriestellungen und -depots, Führungsstandorte, Mittel der bodengestützten Luftverteidigung, Radaranlagen und Systeme der elektronischen Kriegsführung (EKF) zu bekämpfen und Logistikprozesse zu stören. Im Ukrainekrieg werden von beiden Kriegsparteien fast alle der genannten Ziele auf Distanz bekämpft. Die ukrainischen Streitkräfte sind zudem dazu übergegangen, Drohneneinsätze gegen Ziele in Russland in grösseren Angriffen durchzuführen. Gelegentlich kommen dabei ergänzend Abstandslenk Waffen zum Einsatz.

Russland seinerseits greift die Ukraine regelmässig mit einer Kombination verschiedener Flugkörper an. Im Juni 2024 griffen strategische Bomber mehrmals jeweils mit Marschflugkörpern an. Ebenfalls zum Einsatz kamen luftgestützte ballistische Lenk Waffen. Bei den Angriffen wurden ukrainische Luftwaffenstützpunkte, die Energieinfrastruktur und Ziele des militärindustriellen Komplexes getroffen. Auch Kiew wird regelmässig mit Abstandslenk Waffen beschossen. Phasenweise werden fast täglich Angriffsdrohnen des iranischen Typs *Shahed* gegen Ziele in der ganzen Ukraine eingesetzt. Zeitkritische Hochwertziele wie die westlichen Systeme der bodengestützten Luftverteidigung werden oft mit ballistischen Lenk Waffen und luftgestützten Marschflugkörpern beschossen.

**«Um den technologischen Entwicklungen auch doktrinell gerecht zu werden, muss es für die Armee in Zukunft also darum gehen, den Gegner auf Distanz abhalten zu können – und nicht erst ab der Landesgrenze.»**



**Abbildung 1:** AGM-158 JASSM (Joint Air-to-Surface Stand-off Missile) werden an einer B-52H Stratofortress aufgehängt. (Quelle: U.S. Air Force)

Um den technologischen Entwicklungen auch doktrinell gerecht zu werden, muss es für die Armee in Zukunft also darum gehen, den Gegner auf Distanz abhalten zu können – und nicht erst ab der Landesgrenze. Aus armeeplanerischer Sicht ist es entscheidend, dass wir den doktrinellen Paradigmenwechsel bereits heute aktiv gestalten. Unter Berücksichtigung aller Arbeiten zum SNFW-Verbund in der Armeeplanung, insbesondere der spezifisch möglichen *sensor-to-shooter-loops*, sind für die Fähigkeit des Feuers über mittlere und grosse Distanzen (ab 100 km) folgende drei Elemente und ihre Kombination für die Schweizer Armee vorstellbar:

- Luft-Boden-Feuer vom F-35 aus: Mit der Armeebotschaft 2022 sind bereits die Voraussetzungen geschaffen worden, die Fähigkeit zum Erdkampf wiederaufzubauen – inklusive einer geringen Menge Munition für kurze Distanzen. Der Aufbau der Wirkung auf grosse Distanzen benötigt zusätzliche Munitionstypen;
- Boden-Boden-Feuer ab einer noch zu definierenden Plattform: So arbeiten westliche Rüstungskonzerne daran, ihre Raketenartillerie weitreichender und präziser zu machen, zudem werden bodengestützte Marschflugkörper entwickelt;
- Boden- oder luftgestützte Angriffsdrohnen: Die Angriffsdrohne wird zunehmend als «günstiger Marschflugkörper» eingesetzt, indem sie vorprogrammierte Ziele anfliegt.

#### **Abwehr auf Distanz: integrierte Luft- und Raketenabwehr der Zukunft**

Die zunehmende Verbreitung der Fähigkeit zum Kampf über Distanz führt auch dazu, dass der Wert einer integ-

rierten Luftverteidigung, die selber überlebensfähig und durchhaltefähig zugleich ist, wieder zugenommen hat.

Im April 2024 hat der Iran Israel zum ersten Mal direkt militärisch angegriffen. Der Iran und seine Partner haben in diesem Angriff auf Israel mindestens 120 Marschflugkörper, über 30 ballistische Raketen und gegen 200 Drohnen eingesetzt. Die Hauptziele waren israelische Luftwaffenstützpunkte sowie Ziele in Tel Aviv und auf dem Golan. Zuerst wurde versucht, mittels Cyberangriffen israelische Netzwerke und Infrastruktur zu stören. Anschliessend wurden Wellen von langsam fliegenden Drohnen und Marschflugkörpern gestartet, um die israelischen Flugabwehrsysteme zu sättigen und so die Trefferwahrscheinlichkeit der erst anschliessend gestarteten ballistischen Raketen zu erhöhen. Die Hisbollah hat zudem Dutzende BM-21 Grad Raketen aus dem Süden des Libanons auf den Golan abgefeuert. Die Huthi haben sehr wahrscheinlich ballistische Raketen und Drohnen auf Israel abgefeuert. Die über Syrien fliegenden Drohnen und Raketen wurden von der syrischen Luftabwehr nicht bekämpft. Viele Marschflugkörper und Drohnen wurden sehr wahrscheinlich ausserhalb des israelischen Luftraumes abgefangen. Über Syrien hat Israel die meisten Drohnen selbst abgeschossen. Dabei kamen auch die israelischen F-35I zum Einsatz. Systeme der bodengestützten Luftverteidigung Arrow 2 und Arrow 3 haben anfliegende Raketen über jordanischem Territorium abgefangen. Auch Grossbritannien und Frankreich haben Drohnen über Jordanien abgeschossen.

Der Angriff aus verschiedenen Richtungen mit verschiedenen Systemen und damit unterschiedlichen





**Abbildung 2:** Der Patriot-Sensor während der Erprobung in der Schweiz.  
(Quelle: armasuisse)

Flugbahnen sollte zur Übersättigung der Abwehrsysteme und der Führungsfähigkeiten beitragen. Ohne die Unterstützung seiner Partner, insbesondere der USA, wäre Israel nicht in der Lage gewesen, diesen Angriff autonom abzuwehren. Dazu fehlen Israel die Sensoren in der Tiefe des Raumes. Es ist davon auszugehen, dass Israel wahrscheinlich weniger als ein Viertel der Raketen und Drohnen selber abgewehrt hat.

In der Schweiz ging die Fähigkeit zur integrierten Luftverteidigung mit der Ausserdienststellung der *Bloodhound*-Lenkwaffen Ende der 1990er-Jahre vollständig verloren. Die luftgestützten und bodengestützten Mittel zur Luftverteidigung leisteten ihre Beiträge zur Verteidigung aufgrund der fehlenden Vernetzung und sehr kurzer Reichweiten der Fliegerabwehr fortan in separierten Zonen. Insbesondere bei der bodengestützten Luftverteidigung bestehen zurzeit Lücken in der Wirkung vor allem auf grosse und mittlere Reichweiten. Die vorhandenen Fliegerabwehrmittel eignen sich nicht mehr, um die ihnen zugedachten Aufgaben insbesondere bei Schutz von Räumen und beim Objektschutz vollständig zu erfüllen. Der Grund dafür ist die fehlende Integration, die ausschliessliche Wirkung auf sehr kurze Reichweiten und die fehlende Wirksamkeit gegen moderne Bedrohungen wie zum Beispiel Marschflugkörper, ballistische Lenkwaffen und Drohnen.

#### **Interoperabilität für den Konfliktfall**

Die Verbreitung von Drohnen bzw. generell von unbemannten Wirsystemen nimmt rasch zu, gleiches gilt für die qualitative Verbesserung ihrer Eigenschaften. So gehören *First-Person-View*-Drohnen zum unteren

Spektrum in Bezug auf Grösse und Reichweite, Marschflugkörper und ballistische Lenkwaffen zu den grösseren Waffensystemen. Letztere können beeindruckende Distanzen innert Minuten zurücklegen und haben dabei Reichweiten von 300 bis weit über 5500 km.

Bei der Detektion ballistischer Lenkwaffen sind deren geringe Grösse und hohe Geschwindigkeit herausfordernd, zudem beschränkt die Erdkrümmung die Detektionsdistanz bodengebundener Sensoren. Letzterem Umstand kann prinzipiell mit weltraumbasierten Sensoren entgegengewirkt werden, weil sie ballistische Lenkwaffen in allen Flugphasen detektieren und verfolgen können, womit mehr Zeit für Gegenmassnahmen und Warnung bleibt. Mit *Patriot* wird die Schweiz ab Beginn der 2030er-Jahre einige wenige Ballungsräume gegen ballistische Lenkwaffen kurzer und teilweise mittlerer Reichweite verteidigen können, allerdings nur mit bodengestützten Sensoren.

**«Mit Patriot wird die Schweiz ab Beginn der 2030er-Jahre einige wenige Ballungsräume gegen ballistische Lenkwaffen kurzer und teilweise mittlerer Reichweite verteidigen können, allerdings nur mit bodengestützten Sensoren.»**

In Europa wird einzig Deutschland mit der Beschaffung von *Arrow 3* Fähigkeiten im Bereich der Abwehr ballistischer Lenkwaffen aufbauen, die auf absehbare Zeit abgesehen von Israel nur noch die NATO haben



wird. Es ist davon auszugehen, dass zum deutschen Lagebild auch weltraumbasierte Informationen beitragen werden.

Die Partizipation an diesem oder einem anderen Lagebild würde es der Schweiz erlauben, die Bevölkerung früher zu warnen und für die Gegenmassnahmen mehr Zeit zur Verfügung zu haben. Der autonome Aufbau und Betrieb einer effektiven Abwehr gegen ballistische Lenkwaffen mittlerer bis interkontinentaler Reichweite liegt dagegen weit ausserhalb der Möglichkeiten.

Bei der *European Sky Shield Initiative* (ESSI) handelt es sich um eine Initiative Deutschlands zur bodengestützten Luftverteidigung in Europa und sie bezweckt, Beschaffungsvorhaben zur Luftverteidigung in Europa besser zu koordinieren und allenfalls zu bündeln, um bei der Beschaffung von Systemen Skaleneffekte zu nutzen und die Interoperabilität zwischen den Partnerländern zu verbessern. Dies mit dem Ziel, die Luftverteidigung in Europa zu stärken. Damit werden auch Kooperationen in der Ausbildung, im Unterhalt der Systeme und in der Logistik ermöglicht. Die Initiative wurde im August 2022 lanciert, mittlerweile haben fünfzehn Staaten, darunter auch die Schweiz, die Beitrittserklärung zum *Memorandum of Understanding* (MoU) unterzeichnet. Derzeit konzentrieren sich die Arbeiten auf gemeinsame Beschaffungen von Systemen der bodengestützten Luftverteidigung kurzer und mittlerer Reichweite. Parallel dazu werden Fragen zur Ausbildungszusammenarbeit angegangen und logistische Themen erörtert. Für die Schweiz steht bei der Teilnahme an der ESSI in erster Linie eine bessere Koordination von Beschaffungsvorhaben, der Ausbildung sowie logistischer Aspekte im Bereich der bodengestützten Luftverteidigung im Vordergrund.

Das Kooperationsziel in der Ausbildung hat die Schweiz dann erreicht, wenn Angehörige der Schweizer Armee Funktionen an ausländischen Ausbil-

dungsstätten wahrnehmen und in der Schweiz Kurse von anderen Streitkräften besucht werden.

Damit die verschiedenen Teile der Armee wirkungsvoll in einem streitkräftegemeinsamen SNFW-Verbund zusammenarbeiten können, muss sich die Armee zwingend an Standards ausrichten. Die vorhandenen und zu beschaffenden Systeme können nur reibungslos zusammen funktionieren, wenn sie sowohl auf der prozessualen als auch auf der technischen Ebene gemeinsame Standards verwenden, wobei generische und offene Standards zur Anwendung kommen sollten, um die Interoperabilität sicherzustellen. So sind z. B. sichere Sprach- und Datenübermittlungssysteme, taktische Datenlinks und Systeme aus dem Bereich der Präzisionsnavigation an den international geltenden Standards unserer Nachbarstaaten auszurichten.

### Fazit

Das Modell des Sensor-Nachrichten-Führungs-Wirkungsverbundes führt minimal zu den folgenden drei Erkenntnissen:

*Systematik und Führungsverständnis:* Das Denkmodell des SNFW-Verbundes und davon abgeleitete Experimente zwingen zum Nachdenken. Es muss geklärt werden, welche Führungseinrichtung welche Informationen eines Sensors zeitverzugslos benötigt. Es zwingt dazu, Entscheidungskompetenzen zu definieren und zu delegieren. Es wird prinzipiell nie möglich sein, alle Informationen aller vorhandenen

**«Wenn der SNFW-Verbund [Sensor-Nachrichten-Führungs-Wirkungsverbund] bezahlbar sein soll und Vorteile in der Schnelligkeit der Entscheidungsfindung ermöglichen soll, müssen Kompetenzen weit nach unten delegiert werden.»**

Sensoren jederzeit überall zur Verfügung zu stellen. Wenn der SNFW-Verbund bezahlbar sein soll und Vorteile in der Schnelligkeit der Entscheidungsfindung ermöglichen soll, müssen Kompetenzen weit nach unten delegiert werden. Dies bedingt grosses Vertrauen innerhalb der gesamten Organisation und

häufiges, intensives Training, damit Entscheide intuitiv, basierend auf grosser Erfahrung und einem gemeinsamen Lageverständnis, getroffen werden können. Die Herausforderungen bei der Umsetzung

des SNFW-Verbundes sind somit nicht nur technischer Art, sondern auch kulturell bedingt.

*Aus defensiver Sicht:* Präzision und Reichweite sind breit verfügbar geworden und werden tendenziell günstiger. Die Schweiz kann sich gegen einen Gegner, welcher über ein grosses Arsenal an weitreichenden präzisen Waffen verfügt, nicht alleine verteidigen. Neben Fähigkeiten fehlt auch die strategische Tiefe. Ein wirksamer Schutz der Bevölkerung, immerhin ein Verfassungsauftrag, kann technisch gesehen nur in Zusammenarbeit mit anderen Staaten gewährleistet werden. Die Voraussetzungen zur Zusammenarbeit müssen bereits heute geschaffen werden, sie können nicht ad hoc aufgebaut werden. Neben der internationalen Zusammenarbeit braucht es eine breite Palette von Wirkmitteln sowie mobile Sensoren und robuste Kommunikationsverbindungen, die auch in einem umkämpften elektromagnetischen Raum funktionieren.

*Aus offensiver Sicht:* Reine Abhaltewirkung, verstanden als hohe Verteidigungsbereitschaft ab Landesgrenze, funktioniert bei Bedrohungen aus der Distanz mittels präziser Waffen mit grosser Einsatzdistanz nicht mehr. Es braucht auch die Fähigkeit, glaubwürdig Verluste beim Aggressor androhen zu können. Das Denkmodell des SNFW-Verbundes zwingt dazu, von der erwünschten Wirkung her zu denken: Wenn der Schutz vor Bedrohungen aus der Distanz erreicht werden soll, welche Ziele beim Gegner müssen dann bekämpft werden können? Reicht es, wenn die Schweiz Wirkungen maximal 40 km von der Grenze entfernt androhen kann, wenn die gegnerischen Waffen Reichweiten von mehreren 100 Kilometern haben? Wenn die gegnerischen Waffen vor deren Einsatz zerstört werden sollen – was vielfach effektiver ist –, welche Sensoren werden dann benötigt? Welches Lagebild ist notwendig? Wer hat welche Entscheidungskompetenzen?

Der grösste Vorteil des Denkens im Modell des SNFW-Verbundes liegt darin, dass er grundlegende Fragen aufwirft, vor deren Beantwortung wir uns nicht drücken können. Er zwingt dazu, die Streitkräfteentwicklung von der erwünschten Wirkung her zu denken: ein *effect-based force-development*. ♦

## Endnoten

- 1 Schweizer Armee (2024): Dachstrategie digitale Transformation der Armee DxDA (86.104d).
- 2 Intermediate Range Nuclear Forces Treaty
- 3 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) (2017): Luftverteidigung der Zukunft – Bericht der Expertengruppe Neues Kampfflugzeug (81.213 d).
- 4 Schweizer Armee (2023): Die Verteidigungsfähigkeit stärken – Zielbild und Strategie für den Aufwuchs (81.298d).
- 5 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973 (BBl 1973 II 112).

**«Der grösste Vorteil des Denkens im Modell des SNFW-Verbundes [Sensor-Nachrichtens-Führungs-Wirkungsverbundes] liegt darin, dass er grundlegende Fragen aufwirft, vor deren Beantwortung wir uns nicht drücken können. Er zwingt dazu, die Streitkräfteentwicklung von der erwünschten Wirkung her zu denken.»**

Expertise

# Der Weg in die (Dauer-)Schleife: John Boyd und die Genese der «OODA Loop»



**ROLAND POPP,**  
Militärakademie an der ETH Zürich

**Abstract**

John Boyd's OODA loop is one of the most influential and most widely used models of military decision-making. While Boyd himself is regarded as one of the most inspiring military thinkers in the United States, the essence of his theory is

only superficially understood. This essay tries to trace the origins and meaning of the OODA concept and to explain the influence of the concept on Western military thinking and the evolution of the idea of a specific Western Way of Warfare.

**Schlüsselbegriffe** OODA-Schleife; John Boyd; Militärtheorie; US-Militär; Luftkriegführung

**Keywords** OODA loop; John Boyd; Military Theory; Western Way of War; Air Power



**DR. ROLAND POPP** forscht an der Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich zu militär- und gesamtstrategischen Fragen, Nuklearwaffen, technologischer Innovation und internationaler Geschichte. Er ist Historiker des Kalten Kriegs und Islamwissenschaftler.

E-Mail: [Roland.Popp@vtg.admin.ch](mailto:Roland.Popp@vtg.admin.ch)

*Observe. Orient. Decide. Act:* kurz: OODA. Meist visualisiert als dynamische Schleife – die OODA-Loop. Kaum ein Konzept aus dem Bereich des militärstrategischen Denkens kann eine grössere Verbreitung und Wirkung für sich beanspruchen als das OODA-Modell. Der grossen Popularität des Modells steht ein Mangel an theoretischer Fundierung gegenüber. Dazu basiert es auf einer fast schon mutwilligen Fehlinterpretation der militärstrategischen Vergangenheit. Eine kurze Abhandlung zu schreiben, über die Herkunft und Entstehung des Konzepts und seine Wirkungsgeschichte, erweist sich dabei jedoch als nahezu unmöglich. Zu kontrovers und zu leidenschaftlich sind die Debatten über OODA, zu kompromisslos die Positionen der Anhänger und Gegner, zu umstritten ist seine Geschichte, zu sehr –möchte man schnippisch einwerfen – tangiert es den eigentlichen Hauptkonflikt des vergangenen Jahrhunderts aus militärischer Sicht: die gegenseitige Rivalität der amerikanischen *service branches*, der Teilstreitkräfte in den USA. Als wäre das nicht genug: Zu unbestreitbar ist die Wirkung der OODA-Schleife auf militärische Konzeptionen und auf die Doktrinen selbst. Jede Stellungnahme ist somit zugleich eine Parteinahme zu dem, was im sogenannten Westen als Höhe- und Endpunkt militärischer Evolution gilt, dem *Western Way of War*, der in den letzten acht Jahrzehnten im Grunde immer der amerikanische war. Damit bleibt die Geschichte der OODA-Loop auch keine genuin amerikanische mehr, diffundierten doch die Vorstellungen der Vordenker in der – bis vor nicht allzu langer Zeit – Referenzarmee schlechthin weit hinaus, in die militärischen Akademien, Universitäten und Behörden auf aller Welt, zu Verbündeten wie zu Antagonisten. OODA, bleibt als Eingeständnis, ist gleichermassen ubiquitär wie unverstanden.

Was also ist OODA in Wirklichkeit, und woher stammt das Konzept? Am vielversprechendsten erscheint der Versuch einer Herkunftsgeschichte. Womit wir bei John Boyd wären. Für «OODAisten» ist Boyd eine Legende, geradezu ein Säulenheiliger, seine ersten Anhänger nennen sich – vorgeblich ironisierend – «Ako-

**«Der grossen Popularität des Modells steht ein Mangel an theoretischer Fundierung gegenüber. Dazu basiert es auf einer fast schon mutwilligen Fehlinterpretation der militärstrategischen Vergangenheit.»**

lythen» und ihre Schriften über den Mann, der die Offenbarung lehrte, ähneln dann auch wenig überraschend Heiligengeschichten. Boyd wurde von Chronisten des amerikanischen militärischen Denkens inzwischen in das Pantheon der «grossen Strategen» aufgenommen, obgleich er kaum ein zusammenhän-

gendes schriftliches Werk hinterlassen hat. Im Übrigen ein weiterer Grund für die Schwierigkeit, das OODA-Konzept überhaupt zu fassen. John Boyds militärische Karriere war in der Tat wenig illustrierend. Geboren 1927 in Erie, Pennsylvania, und ohne Vater aufgewachsen in wirt-

schaftlich schwierigen Verhältnissen, trat der junge Boyd gegen Ende des Zweiten Weltkriegs in die U.S.-Armee ein, zu spät um noch an Kampfhandlungen teilzunehmen. Seine eigentlich prägenden militärischen Erfahrungen sammelte er als Kampfpilot im Koreakrieg, wenngleich wiederum nur in den abschliessenden Monaten des Konflikts. Dennoch prägte der Kampf im nordkoreanischen Luftraum seine späteren Thesen über Luftkriegführung massgeblich, insbesondere seine Erklärungen für die unerwartet grosse Überlegenheit der *F-86 Sabre* gegenüber der auf dem Papier wenigstens gleichwertigen *MiG-15*. Das zeitgenössisch kolportierte Verhältnis von 10:1 in Abschüssen zugunsten der *F-86* hat die historische Forschung inzwischen auf maximal 2:1 korrigiert. John Boyd erklärte den militärischen Erfolg in der Luft mit der besseren Ausbildung der U.S.-Piloten, der grösseren Manövrierfähigkeit der *Sabre*, aber vor allem mit der höheren «*situational awareness*» der eigenen Piloten, also dem überlegenen Situationsbewusstsein bzw. der Fähigkeit zur Lagebeurteilung, resultierend in schnellerer Entscheidungsfindung. In seiner Tätigkeit als Ausbilder an der *Fighter Weapons School* auf der *Nellis Air Force Base* in Nevada von 1954 bis 1960 verfeinerte Boyd im Anschluss seine Theorien, bis hin zur Abfassung einer *Aerial Attack Study*, die massgeblich für die taktische Luftkampfdoctrine der U.S. Air-Force werden sollte.

Im Anschluss und nach einem Ingenieurstudium am *Georgia Institute of Technology* wandte sich Boyd der eigentlichen Anwendung der von ihm formulierten

Luftkriegsprinzipien zu, vor allem der Suche nach den idealen Leistungsfähigkeiten zukünftiger Kampfflugzeuge. In dieser Phase stellte Boyd in der Tat die von seinen Anhängern postulierte Genialität unter Beweis. Gemeinsam mit dem Mathematiker Thomas Christie entwickelte Boyd die *energy maneuverability*-Theorie, die es erstmals ermöglichte, die verschiedenen Leistungsparameter in der Flugzeugkonstruktion zu quantifizieren und die bis heute Anwendung findet. Nachvollziehbarerweise fand Boyd im Anschluss im Pentagon Verwendung und wirkte massgeblich bei der Entwicklung der Kampfflugzeuge der Zukunft, F-15 Eagle und F-16 Fighting Falcon, mit, wobei er sich als spiritus rector der sogenannten «Fighter Mafia» in den 1960-ern und 1970-ern und anschliessend der «Defense Reform Movement» in den 1980-ern mit grossen Teilen der militärischen und zivilen Führung im Department of Defense anlegte. In diesen bürokratischen Kämpfen zeigte sich ein weiteres Mal, warum Boyd keine Karriere jenseits des Rangs eines Colonel beschieden war. Keinem Konflikt mit höheren Rängen ging er aus dem Weg, immer an der Grenze zur Insubordination, manchmal darüber. Sein äusseres Erscheinungsbild und seine Manieren waren mit den etablierten Konventionen für einen amerikanischen Offizier kaum in Einklang zu bringen, und sein zweifelhafter Humor sowie seine Umgangsformen allein hätten in der heutigen Zeit ausgereicht, die Karriere zu beenden, bevor sie überhaupt begonnen hätte. Alternierend wurde er als «The Mad Major», «Genghis John» oder einfach nur als «That Fucking Boy» titulierte. Aber die Duldung, trotz vieler Konflikte, einer solchen Persönlichkeit war eben auch eine Stärke der amerikanischen Streitkräfte in der damaligen Zeit, die so Boyds herausragende Fähigkeiten und sein Wissen für sich nutzbar machen konnten.

**«Unbestreitbar aber ist sein Einfluss auf das militärische Denken auch jenseits der taktischen Luftkriegführung und der Flugzeugkonstruktion.»**

Boyd's fast schon mythisches Wirken im Pentagon ist von der Geschichtsschreibung nur in Umrissen aufgearbeitet und sein tatsächlicher Einfluss auf die vielen Grundsatzentscheidungen der 1970-er und



Abbildung 1: Colonel John Boyd. (Quelle: using.org)

1980-er Jahre bislang noch nicht seriös zu ermitteln. Unbestreitbar aber ist sein Einfluss auf das militärische Denken auch jenseits der taktischen Luftkriegführung und der Flugzeugkonstruktion. Zu Beginn steht seine Entscheidung, unmittelbar nach seiner Pensionierung im Jahr 1975, sich nun dem intensiven Studium der Militärgeschichte zuzuwenden. Ohne jede wissenschaftliche Vorbildung in dem Bereich und ganz offenkundig mit der Absicht, ein Äquivalent seiner *energy maneuverability*-Theorie für die Luftkriegführung zu finden – dieses Mal allerdings für die Gesamtheit der Kriegführung an sich – entwickelte Boyd in wenigen Monaten seine eigene Philosophie militärischen Handelns und Entscheidens. Boyd präsentierte seine «Patterns of Conflict» zum ersten Mal im Jahr 1977. «Präsentiert» ist dabei die korrekte Bezeichnung, handelte es sich doch nicht etwa um eine kohärente Abfassung, sondern in der Tat um ein Briefing, das – später umbenannt in «Discourse on Winning and Losing» – in den Folgejahren auf 327 Folien anwachsen sollte, ein Vortrag, der zwei bis drei Tage in Anspruch nahm und auf dessen ungekürzte Vorstellung Boyd insistierte: «Full brief or no brief» war seine Antwort auf Bitten auf eine kondensierte Version. Gleich einem Propheten sollte Boyd bis zu seinem Tod 1997 diesen Vortrag halten, angeblich über 1500



**«Im Kern basiert Boyds ‹Theorie› auf einigen grundlegenden Missverständnissen, vor allem auf einer augenfälligen Extrapolation taktischer Erkenntnisse auf die operativen, militärstrategischen und Grand Strategy-Ebenen.»**

Mal während zweier Jahrzehnte, und offenbar mit dem Effekt einer Beeinflussung weiter Teile der militärisch-strategischen Eliten und Kader in den USA, einer Bekehrung hin zu seinem Verständnis über die Essenz der militärischen Entscheidung, einer Art Zauberformel für den Sieg über den Gegner.

Im Kern basiert Boyds ‹Theorie› auf einigen grundlegenden Missverständnissen, vor allem auf einer augenfälligen Extrapolation taktischer Erkenntnisse auf die operativen, militärstrategischen und Grand Strategy-Ebenen. Seine erkenntnistheoretische Fundierung für einen solchen Sprung, eine wilde eklektizistische Irrfahrt durch die Wissenschaftsdisziplinen über, unter anderem, Kuhns Paradigmenwechsel, den Gödelschen Unvollständigkeitssatz und der Heisenbergschen Unschärferelation – all dies und mehr unbekümmert projiziert auf die soziale Welt – ist nur schwerlich ernst zu nehmen. Viel problematischer aber (bei allem Charme autodidaktischer Neugier) war Boyds verkürzte Sicht auf die militärhistorische Evidenz. Basierend auf seiner Lesart der Essenz militärischen Erfolgs in der Geschichte, empfahl Boyd die Transformation der Organisations-, Führungs- und Befehlsstrukturen auf Grundlage der von ihm postulierten OODA Loop. Der militärische Erfolg, so Boyd, basiere nicht allein auf dem Materiellen bzw. der physischen Zerstörung, sondern sei vielmehr auf der mentalen und moralischen Dimension von Kriegführung zu verorten. Boyds Ideen waren hier tatsächlich komplexer als die spätere Rezeption seiner Gedanken, die sich auf den Formalismus der OODA-Schleife selbst kaprizierte und auf den simplen psycho-

logischen Kern der Theorie. Boyds Siegestheorie basierte vielmehr auf der Idee der Zerstörung der moralischen Kohäsion des Feindes statt der Abnutzung seiner materiellen Ressourcen, also der Auslösung ‹strategischer Paralyse›, später vulgarisiert in der Idee, innerhalb der OODA-Loop des Gegners zu operieren.

Allein diese Idee demonstriert, wie einfach es war, Boyds Gedankengebäude für die eigenen Interessen – beileibe nicht nur die engeren strategischen – nutzbar zu machen. Seine Gralssuche nach der militärischen Essenz, resultierend in der Banalität eines formalen Entscheidungsmodells, im besten Fall eine simple Handlungstheorie, öffnete die Tore für eine grundlegende Transformation militärischen Denkens in der westlichen Welt, angetrieben zusätzlich durch eine erfolgreiche autosuggestive Umdeutung

des zeitgenössischen technologischen Fortschritts in einen wahrhaft revolutionären. Boyd war hier in manchem nur ein Spielball gesellschaftlicher und ideengeschichtlicher Prozesse, die er selbst weder zu erfassen noch zu kontrollieren in der Lage war. Die Umdeutung der OODA-Ideen zu einer Postulie-

rung des Bewegungskriegs durch die *Maneuverists* als eigentliche Idealform des *Western Way of War* war aber zweifelsohne in Boyds Theorie angelegt und er selbst konnte sich noch zu Lebzeiten in der Anerkennung, die ihm vonseiten des U.S.-Marine Corps zu teil wurde. Und der ‹Kult der Geschwindigkeit› (Thomas Hughes), fast schon ein Dogma amerikanischer Reglemente aller Teilstreitkräfte, lässt sich sicherlich ebenfalls auf Boyds Ideen zurückführen. Hier schimmert die ge-

**«Basierend auf seiner Lesart der Essenz militärischen Erfolgs in der Geschichte, empfahl Boyd die Transformation der Organisations-, Führungs- und Befehlsstrukturen auf Grundlage der von ihm postulierten OODA Loop.»**

**«Boyds Siegestheorie basierte vielmehr auf der Idee der Zerstörung der moralischen Kohäsion des Feindes statt der Abnutzung seiner materiellen Ressourcen, also der Auslösung ‹strategischer Paralyse›, später vulgarisiert in der Idee, innerhalb der OODA-Loop des Gegners zu operieren.»**

nuine Perspektive des Kampfpiloten durch, in dessen Wirkungsbereich Geschwindigkeit tatsächlich einer der wesentlichen Faktoren für den Sieg darstellt und wenig überraschend finden sich ähnliche Vorstellungen in den Schriften anderer Piloten, z.B. die der OODA-Loop stark ähnelnde Konzeption «Sehen – Entscheiden – Angreifen – Abdrehen» des deutschen Jagdfliegers Erich Hartmann. Vielleicht ist es somit auch nicht weiter überraschend, wenn das militärische Denken der Gegenwart massgeblich beseelt von der Dominanz rascher und präziser «Air Power» die Bedeutung (und Effizienz) von Langsamkeit und Geduld vergessen hat – «Cunctator» (Zögerer) wäre in der heutigen Zeit wohl kaum ein Ehrentitel.

Wichtig ist aber auch, Boyd nicht sämtliche Fehlentwicklungen im militärischen Denken der letzten Jahrzehnte anzulasten. Zwar ist unbestreitbar, dass die OODA-Loop eine starke Wirkung entfaltet hat, von der simplifizierenden Vorstellung einer «Kill Chain» bis zu ihrem Einfluss auf *Multidomain-* und *Joint All-Domain-*Doktrinformulierung. Und zweifelsfrei hat die Einfachheit der Loop – gemeinsam mit der Illusion der Zählbarkeit des Krieges – zu dem schleichenden Prozess beigetragen, der vielleicht als «Entclausewitzisierung» militärischen Denkens beschrieben werden kann. Aber die zu beobachtende allgegenwärtige Nutzung der OODA-Loop als eine Art Vademecum für den militärischen Berufsalltag, oder die Abkopplung der Doktrin von der militärstrategischen Ebene, – all dies sind Entwicklungen, die eher allgemeingesellschaftlichen Veränderungen oder auch einer Verkümmerng des militärischen Denkens geschuldet sind. Für die vermeintliche Bestätigung seiner militärischen Ideen in Kriegen gegen obsolete und überforderte Streitkräfte von drittweltlichen Diktaturen, in denen die eigene strategische Paralyse bereits in der Herrschaftsstruktur angelegt war, kann Boyd nichts. Physische Feuerkraft durch überlegene Information zu ersetzen, mag seinem Denken inhärent gewesen sein, aber Boyd wandte sich sein ganzes Leben gegen die Boutiquisierung in der amerikanischen Rüstungsbeschaffung und die Konstruktion immer komplizierterer und teurerer Waffensysteme in geringer Stückzahl. Und dass die Europäer ihre eigenen reichen militärischen Traditionen verleugnet oder vergessen haben, liegt aber gänzlich in ihrer eigenen Verantwortung. ♦

**«Vielleicht ist es somit auch nicht weiter überraschend, wenn das militärische Denken der Gegenwart massgeblich beseelt von der Dominanz rascher und präziser «Air Power» die Bedeutung (und Effizienz) von Langsamkeit und Geduld vergessen hat – «Cunctator» (Zögerer) wäre in der heutigen Zeit wohl kaum ein Ehrentitel.»**

Praxis

# Militärpsychologie von morgen: Kooperation zwischen dem Psychologischen Dienst der Bundeswehr und der Schweizer Armee



FLORENTIN KLEIN, HUBERT ANNEN,  
CAN NAKKAS, ROMAN SPINNLER

## Abstract

Die Kooperation zwischen dem Psychologischen Dienst der Bundeswehr (PsychDstBw) und dem Psychologisch-Pädagogischen Dienst der Schweizer Armee (PPD A) umfasst gemeinsame Forschungsinitiativen, Ausbildung und Einsatzunterstützung, basierend auf einer langen Tradition militärpsychologischer Zusammenarbeit, die bis ins frühe 20. Jahrhundert zurückreicht. Beide Dienste tauschen regelmässig Fachwissen aus und nehmen an internationalen Konferenzen teil. Organisatorisch sind sie fest in ihre jeweiligen militärischen Strukturen eingebunden und arbeiten eng mit zivilen und militärischen Einrichtungen zusammen. Die Zusammenarbeit zielt darauf ab, Synergien zu nutzen, die Qualität der psychologischen Unterstützung zu verbessern und den Anforderungen der modernen Einsatzführung gerecht zu werden. Dabei stehen insbesondere die psychologische Eignungsdiagnostik, Resilienzförderung und die Anpassung an neue Bedrohungsszenarien im Fokus. Künftige Entwicklungspfade umfassen die Intensivierung gemeinsamer Forschungsprojekte, die Erweiterung binationaler Ausbildungsprogramme und die verstärkte Integration digitaler Technologien. Insgesamt stärkt die Kooperation die Resilienz und Leistungsfähigkeit der Soldatinnen und Soldaten beider Länder und trägt zur strategischen Zusammenarbeit zwischen den Streitkräften bei.

## Abstract

The cooperation between the Psychological Service of the Bundeswehr (PsychDstBw) and the Psychologic-Pedagogic Service of the Swiss Armed Forces (PPD A) includes joint research initiatives, training and operational support based on a long tradition of military psychological cooperation dating back to the early 20<sup>th</sup> century. Both services regularly exchange expertise and participate in international conferences. Organisationally, they are firmly integrated into their respective military structures and work closely with civilian and military institutions. The cooperation aims at exploiting synergies, improving the quality of psychological support and meeting the requirements of modern operational command. Particular emphasis is placed on psychological aptitude diagnostics, promoting resilience and adapting to new threat scenarios. Future development pathways include intensifying joint research projects, expanding binational training programmes and increasing the integration of digital technologies. Overall, the cooperation strengthens the resilience and performance of soldiers from both countries and contributes to strategic cooperation between the armed forces.

**Schlüsselbegriffe** Militärpsychologie; Truppenpsychologie; internationale Kooperation; Schweizer Armee; Bundeswehr

**Keywords** military psychology; operational psychology; international cooperation; Swiss Armed Forces; Bundeswehr



**REGIERUNGSDIREKTOR FLORENTIN KLEIN** ist nach verschiedenen Verwendungen in der Truppen- und Personalpsychologie derzeit als Referent im P III 5 des Bundesministeriums der Verteidigung tätig. Inhaltliche Schwerpunkte der aktuellen Tätigkeit sind die strategische Weiterentwicklung des Psychologischen Dienstes der Bundeswehr, Grundsatzangelegenheiten der Personalpsychologie und die internationale Kooperation.



**PROF. DR. HUBERT ANNEN** ist Dozent für Militärpsychologie und Militärpädagogik an der MILAK/ETHZ und Oberst im Stab des PPD A. Von 2014 bis 2015 war er Gastprofessor an der U.S. Military Academy in West Point und hatte von 2016 bis 2022 den Vorsitz des Management Boards der International Military Testing Association (IMTA) inne. Seine Forschungsinteressen umfassen Beurteilungs- und Selektionsverfahren für militärische Führungskräfte sowie Motivation und individuelle Resilienz im militärischen Kontext.



**DR. PHIL. CAN NAKKAS** war Assistent an der Dozentur Militärpsychologie und Militärpädagogik an der MILAK/ETHZ sowie externer Lehrbeauftragter an der ETHZ. Aktuell ist er Leiter Psychologie und Stv. Chef PPD A und Fachhof (Oberstlt) im Stab des PPD A. Die Bedeutung internationaler militärpsychologischer Zusammenarbeit prägte sich ihm durch seine Einsätze als psychologischer Berater für AdFFD in KFOR-Einsätzen und als Stressmanagement-Experte für die OSZE-Sonderbeobachtungsmission in der Ukraine ein.

E-Mail: [Can.Nakkas@vtg.admin.ch](mailto:Can.Nakkas@vtg.admin.ch)



**ROMAN SPINNLER**, MSc, bringt seine langjährige Erfahrung sowohl in seiner beruflichen als auch in seiner Milizfunktion als Oberst in die Leitung des PPD A ein. In der internationalen Zusammenarbeit sieht er eine Schlüsselkomponente für die Weiterentwicklung der psychologischen Unterstützung und insbesondere auch der Truppenpsychologie der Schweizer Armee.

## Einleitung

Die Zusammenarbeit zwischen dem PsychDstBw, dem PPD A sowie der Militärakademie an der ETH Zürich (MILAK/ETHZ) und der Rekrutierungspsychologie der Schweizer Armee (Rekr Psy A) stellt ein bemerkenswertes Beispiel für internationale Kooperation im Bereich der Psychologie in den Streitkräften dar. Diese aktiv gelebte und kontinuierlich weiterentwickelte Kooperation bietet Vorteile für die Streitkräfte beider Länder. Im Folgenden werden die historische Entwicklung, die organisatorischen Strukturen und die spezifischen Kooperationsbereiche der Dienste beleuchtet. Eine Übersicht gemeinsamer Initiativen in Forschung, Ausbildung und Einsätzen zeigt die Synergien auf, die durch diese Zusammenarbeit entstehen. Der Artikel adressiert abschliessend auch aktuelle Herausforderungen und Lösungsansätze innerhalb dieser Kooperation und bietet einen Ausblick auf mögliche Entwicklungspfade.

## Historische Entwicklung

Die Ursprünge der deutschen Wehrpsychologie reichen bis ins Jahr 1914 zurück; eine offizielle Leitung der Wehrpsychologie wurde 1929 mit der Funktion des «Leiters des Psychotechnischen Laboratoriums des Reichswehrministeriums» institutionalisiert. Nachdem der PsychDstBw seit dessen Gründung 1957 vornehmlich Aufgaben in den Bereichen psychologische Eignungsdiagnostik und Potenzialfeststellung hatte, traten mit der Entwicklung zur Einsatzarmee anfangs der 90er-Jahre zusätzliche Aufgaben im Bereich der Truppenpsychologie in den Vordergrund.

Analog dazu wurden in der Schweiz psychologische Verfahren bereits am 1922 gegründeten Fliegerärztlichen Institut (FAI) im Rahmen der Auswahl und Ausbildung von Piloten eingesetzt. 1941 wurde dann der Wehrpsychologische Dienst (WPD) gegründet, der sich neben Eignungstests für Motor- und Panzerfahrer auch mit der Problematik der Dienstverweigerung befasste. Zur Betreuung von Rekruten mit Drogenproblemen wurde – nicht zuletzt als Folge der 68er-Bewegung – 1972 auf dem Waffenplatz Thun die «Sozialmedizinische Beratungsstelle» eingerichtet. Nach einer zweijährigen Versuchsphase wurde diese zu einer festen Einrichtung, deren Dienst allen Waffenplätzen zur Verfügung gestellt wurde. 1990 erfolgte schliesslich deren Umbenennung in «Psychologisch-

Pädagogischer Dienst». Mit der Schaffung einer Dozentur für Militärpsychologie an der (damals noch Militärische Führungsschule MFS genannten) MILAK/ETHZ Mitte der 90er-Jahre sowie der deutlich stärkeren Betonung der psychologischen Testung an der Rekrutierung im Rahmen der «Armee 95»- und besonders dann der «Armee XXI»-Reformen erfuhr die Militärpsychologie in der Schweiz einen weiteren Aufschwung.

**«Die Kooperation zwischen dem PsychDstBw und dem PPD A hat ihre Wurzeln in der seit Beginn des 20. Jahrhunderts zunehmenden Bedeutung psychologischer Fachaufgaben innerhalb der Streitkräfte.»**

Die Kooperation zwischen dem PsychDstBw und dem PPD A hat ihre Wurzeln in der seit Beginn des 20. Jahrhunderts zunehmenden Bedeutung psychologischer Fachaufgaben innerhalb der Streitkräfte. Vor dem Hintergrund derselben wissenschaftlichen Grundlagen und vergleichbaren Herausforderungen, denen sich Soldatinnen und Soldaten aller Streitkräfte gegenübersehen (teilweise in denselben Einsätzen und Missionen), liegt die Idee einer deutsch-helvetischen Zusammenarbeit nahe. Dieser Erkenntnis folgend tauschen sich seit den 60er-Jahren die Psychologischen Dienste zahlreicher Streitkräfte an den regelmässigen Konferenzen der zunächst anglo-amerikanisch geprägten Military Testing Association (MTA) bzw. der späteren International Military Testing Association (IMTA) sowie dem International Applied Military Psychology Symposium (IAMPS) aus.

Unmittelbare Synergien ergeben sich bei den überwiegend sprachgebundenen Verfahren der Militärpsychologie besonders, wenn diesbezüglich keine Barrieren bestehen. Dies führte in den letzten Jahrzehnten zu einer verstärkten Zusammenarbeit und dem Austausch bewährter Verfahren und Erkenntnisse zwischen der Schweiz und Deutschland in den Bereichen der Eignungsdiagnostik.

**Organisatorische Strukturen**

Sowohl der PsychDstBw als auch der PPD A sind in ihrer jeweiligen Organisation fest verankert und arbeiten eng

mit anderen militärischen und zivilen Einrichtungen zusammen. In Deutschland bildet das Referat Personal (P) III 5 im Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) die oberste fachaufsichtliche Ebene über die Anteile PsychDstBw in dessen Geschäftsbereich. Geschäftsbereichsübergreifende Aufgaben (z. B. organisationspsychologische Befragungen, Grundlagenausbildung für Angehörige des PsychDstBw und Koordinierung der militärpsychologischen Ressortforschung) übernimmt die Gruppe «Psychologische Fachaufgaben» am Streitkräfteamt als «Werkbank» des Referats P III 5. Alle weiteren Dienstposten für psychologisches Fach- und Assistenzpersonal sind in den militärischen und zivilen Organisationsbereichen oder dem BMVg unmittelbar unterstellten Dienststellen ausgebracht, wo spezielle Fachaufgaben nach deren Massgabe wahrgenommen werden. Das breite Aufgabenspektrum der jeweiligen Anteile des PsychDstBw umfasst bspw. Betriebs-, Cyber-, Flug-, Organisations-, Personal-, Schifffahrt-, Truppen-, klinische und nachrichtendienstliche Psychologie sowie Psychologie in der Lehre als auch psychologische Forschung und Ergonomie.

In der Schweiz zeigt sich ein anderes Bild: Während der PPD A – wie auch die Rekr Psy A – im Personal der Armee angesiedelt ist, ist die Dozentur Militärpsychologie als Teil der MILAK organisatorisch der Höheren Kaderaus- und Fortbildung der Armee (HKA) unterstellt, wissenschaftlich und vor allem hinsichtlich Lehrtätigkeit aber der ETHZ. Die Kooperation zwischen PPD A und MILAK erfolgt derart, dass die Dozentur Militärpsychologie basierend auf den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen grundlegende Inhalte und Konzepte bspw. zu Resilienz und Stressmanagement erarbeitet und diese dann dem PPD A übergibt, der sie wiederum methodisch-didaktisch umsetzt und in Kursen und Lehrgängen die militärischen Teilnehmer (von Offizieranwärtern bis hin zu Spezialisten in der militärischen Friedensförderung) darin ausbildet. Auch im Rahmen der Überarbeitung der psychologischen Tests für die Rekrutierung kooperieren Psychologen der Rekr Psy A, des PPD A und der MILAK eng und konstruktiv.

**Spezifische Kooperationsbereiche**

Die Kooperation zwischen dem PsychDstBw und dem PPD A findet in mehreren Aufgabenbereichen der beiden





**Abbildung 1:** Judith Lüder, Truppenpsychologin der Bundeswehr und internationale Teilnehmerin im Technischen Lehrgang (TLG) des PPD A 2022, in einer Besprechung mit ihren Schweizer Kameradinnen während einer Ausbildungssequenz. (Quelle: zvg)

Dienste statt. Zentral ist der regelmässige fachliche Austausch. Dies umfasst die Teilnahme an internationalen Konferenzen (IMTA/IAMPS), den – zusammen mit dem Heerespsychologischen Dienst des österreichischen Bundesheeres durchgeführten – trinationalen D-A-CH Militärpsychologie-Workshops sowie den Symposien der CAT-Usergroup<sup>1</sup>. Die gegenseitige Entsendung von Expertinnen und Experten in länderspezifische Fortbildungsveranstaltungen wie die Lehrgänge «Psychologische Fachaufgaben» der Bundeswehr oder die Technischen Lehrgänge (TLG) des PPD A erlaubt einen vertiefteren Einblick in truppenpsychologische Ausbildungsgefässe.

**«Diese Zusammenarbeit trägt dazu bei, ein hohes Niveau an Fachkompetenz und Professionalität in beiden Ländern aufrechtzuerhalten.»**

Auch im Bereich der Ausbildung arbeiten die beiden Dienste eng zusammen. Durch den Austausch von Dozentinnen und Dozenten und die gemeinsame Weiterentwicklung von Ausbildungsprogrammen stellen sie sicher, dass die psychologischen Fachkräfte beider Länder auf dem neuesten Stand der

Wissenschaft und Praxis ausgebildet werden. Diese Zusammenarbeit trägt dazu bei, ein hohes Niveau an Fachkompetenz und Professionalität in beiden Ländern aufrechtzuerhalten.

### **Aktuelle Herausforderungen und Lösungen**

Trotz dieser Erfolge stehen die Psychologischen Dienste beider Länder vor einer Reihe von Herausforderungen. Eine der grössten ist die Anpassung an die sich ständig ändernden Problemstellungen und Bedingungen in den Streitkräften – hin zu mehr Verteidigungskompetenzen. Neue Bedrohungsszenarien, die zunehmende Bedeutung von Cyberkriegsführung und die steigenden Anforderungen an die psychische Resilienz der Soldatinnen und Soldaten erfordern kontinuierliche Anpassungen und Weiterentwicklungen ihrer Angebote.

**«Neue Bedrohungsszenarien, die zunehmende Bedeutung von Cyberkriegsführung und die steigenden Anforderungen an die psychische Resilienz der Soldatinnen und Soldaten erfordern kontinuierliche Anpassungen und Weiterentwicklungen ihrer Angebote [der Angebote der Psychologischen Dienste].»**

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, werden die Vernetzung der beiden Dienste und der Austausch von Wissen und Erfahrungen weiter vorangetrieben. Regelmässige Treffen und gemeinsame Workshops sollen den kurzfristigen Austausch auch bei neuen Herausforderungen sicherstellen.

Ein weiterer wichtiger Teilaspekt ist dabei die Integration neuer Technologien und Methoden in die psychologischen Dienstleistungen. Sowohl der PsychDstBw als auch der PPD A investieren in die Entwicklung und Implementierung digitaler Lösungen, wie z. B. Online-Beratung, Apps zur Stressbewältigung sowie virtuelle und erweiterte Realität (VR und AR) für Training und Therapie. Diese Innovationen tragen dazu bei, die psychologische Unterstützung noch effektiver und zugänglicher zu machen.

Gleichwohl liegen hier aber auch die grössten Herausforderungen bei der internationalen Kooperation. Aufgrund der jeweils hohen Messlatte bezüglich Informationssicherheit und Datenschutz im militärischen Bereich bestehen beträchtliche Hürden bei der gemeinsamen Nutzung von Plattformen und dem Datenaustausch.

### **Zukünftige Perspektiven und Entwicklungspfade**

Zwischen dem PsychDstBw und der Psychologie der Schweizer Armee besteht Konsens, dass die Kooperation weiter auszubauen ist. Die Partner haben erkannt, dass die Herausforderungen der modernen Kriegsführung und die Anforderungen an die psychische Resilienz der Soldatinnen und Soldaten nur durch eine Bündelung der Ressourcen bewältigt werden können.

Ein vielversprechender Entwicklungspfad ist die Intensivierung der gemeinsamen Forschung. Dadurch können beide Dienste wichtige Beiträge zur Weiterentwicklung der Militärpsychologie leisten und neue Erkenntnisse gewinnen, die nicht nur für ihre eigenen Streitkräfte, sondern auch für andere militärische und zivile Organisationen von Bedeutung sind.

**«Ein vielversprechender Entwicklungspfad ist die Intensivierung der gemeinsamen Forschung.»**

Auch im Bereich der Ausbildung gibt es grosses Potenzial für weitere Kooperationen. Zukünftig könnten binationale Ausbildungsprogramme dazu beitragen, die Qualität der psychologischen Facharbeit weiter zu steigern. Dazu wäre ein gemeinsames Curriculum u. a. mit Modulen zu den Themen Stressbewältigung, Resilienzförderung und psychologischer Einsatzvorbereitung abzustimmen.

Auch in Einsätzen eröffnen sich Kooperationsmöglichkeiten. Bei multinationalen Übungen und Einsätzen würde es sich anbieten, dass die Psychologinnen und Psychologen der beiden Dienste zu Gunsten der Auftragserfüllung eng zusammenarbeiten. Dies würde nicht nur einen Beitrag zur Prävention psychischer Erkrankungen und zur Steigerung der Resilienz der Soldatinnen und Soldaten liefern, sondern auch das Verständnis füreinander und die Zusammenarbeit zwischen den Streitkräften beider Nationen fördern.

### **Strategische Bedeutung der Zusammenarbeit**

Die strategische Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen dem PsychDstBw und dem PPD A ist kaum bestreitbar. In einer Zeit, in der die Anforderungen an die Resilienz und Leistungsfähigkeit der Soldatinnen und Soldaten stetig steigen, ist die Zusammenarbeit der Psychologischen Dienste und der Austausch bewährter Verfahren von entscheidender Bedeutung. Der PsychDstBw hat bereits umfangreiche Erfahrungen mit der Implementierung einer Truppenpsychologie und bietet regelmässig Aus- und Fortbildungskurse an, gestützt auf umfangreiche Einsatzerfahrungen. Der PPD A hingegen profitiert von einem engen Austausch sowohl mit Praktikern und Praktikerinnen im Feld als auch mit den Fachexpertinnen und Fachexperten der Militärpsychologie an der MILAK, die sich ihrerseits durch die Freiheit in Forschung und Lehre sowie die Anbindung an etablierte Hochschulinstitute auszeichnet.

Durch die Kooperation können die Dienste beider Länder voneinander lernen, ihre Methoden und Ansätze kontinuierlich weiterentwickeln und so einen wichtigen Beitrag zur Sicherstellung der Einsatzbereitschaft und der psychischen Fitness der Soldaten leisten. Eine solche Zusammenarbeit würde auch zur Stärkung der Beziehungen zwischen den Streitkräften beider Länder beitragen, denn regel-

mässiger Austausch und gemeinsame Initiativen stärken gegenseitiges Verständnis und Vertrauen. ♦

### Endnoten

**1** Das CAT-System (Abkürzung für *Computer-Assistiertes Testen*) ist ein System der computerunterstützten Psychodiagnostik, welches in den 1980er-Jahren als Initiative des PsychDstBw entwickelt wurde. Es wird hauptsächlich in den Streitkräften Deutschlands, Österreichs und der Schweiz eingesetzt. Die daraus entstandene Interessengemeinschaft von Nutzern – Spezialisten aus Psychologie und IT – nennt sich CAT-Usergroup. Diese trifft sich jährlich zu einem zweitägigen Symposium (dem sogenannten CAT-Usertreffen), um sich gegenseitig über den aktuellen Stand zu informieren, Synergiepotentiale zu identifizieren und gemeinsame Vorhaben zu planen.

### Literaturverzeichnis

- Annen, H., Nakkas, C., & Gehring, T. (2017). «What If?» – the Swiss Armed Forces' Approach to Military Psychology. In S. Bowles & P. Bartone (Eds.), *Handbook of Military Psychology. Clinical and Organizational Practice* (pp. 539–550). Cham: Springer International.
- Beurer, P., Gasser, P., & Wetter, E. (1978). *Truppenpsychologie*. Frauenfeld: Huber Verlag.
- Fritscher, W. (Hrsg.) (1986) *Truppenpsychologie. Psychologische Führungshilfen für die Truppenpraxis*. München: Verlag für Wehrwissenschaften.
- Kreim, G., Bruns, S., & Völker, B. (2014). *Psychologie für Einsatz und Notfall: Internationale truppenpsychologische Erfahrungen mit Auslandseinsätzen, Unglücksfällen, Katastrophen*. Bonn: Bernard & Graefe.
- Nakkas C. & Annen, H. (2010). Militärpsychologische Forschung im PPD. *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift*, 176(3), 24–25.

Praxis

# Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat

## Beiträge und Erfahrungen des VBS



**MATTHIAS HALTER, SVEN NAEGELI,**  
SEPOS

### Abstract

Die Schweiz nimmt seit dem 1. Januar 2023 für zwei Jahre Einsitz im UNO-Sicherheitsrat (UNSR). Das 1945 gegründete mächtigste Gremium der Vereinten Nationen (UNO) befasst sich mit den Konflikten dieser Welt und ringt im Namen der Weltgemeinschaft um Lösungen für einen nachhaltigen Frieden. Als gewähltes nichtständiges Mitglied des Rats legt die Schweiz den Schwerpunkt u. a. auf die

Einhaltung des Völkerrechts, den Schutz der Zivilbevölkerung und auf effiziente und transparente Ratsprozesse. Der Schulterchluss des VBS mit dem EDA im Sinne eines ganzheitlichen Regierungsansatzes bewährt sich. Die enge Zusammenarbeit zwischen den Departementen, aber auch das gewonnene Wissen sowie die Erfahrung müssen in die Zeit nach dem Einsitz transferiert und kapitalisiert werden.

**Schlüsselbegriffe** UNO-Sicherheitsrat; globaler Friede und internationale Sicherheit; Konfliktprävention; Humanitäres Völkerrecht; Friedenserhaltende Operationen; Schutz der Zivilbevölkerung

**Keywords** UN Security Council; international peace and security; conflict prevention; International Humanitarian Law; peacekeeping operations; protection of civilians



**MATTHIAS HALTER,** lic. phil. UNIFR (Geschichte und Kommunikationswissenschaften), Certificat en relations internationales/politique de sécurité, IUHEI, Genf. Triagiert und koordiniert im Staatssekretariat für Sicherheitspolitik SEPOS alle Geschäfte des VBS während der Schweizer Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat 2023–2024.

E-Mail: [matthias.halter@sepos.admin.ch](mailto:matthias.halter@sepos.admin.ch)



**SVEN NAEGELI,** MA UNIL/UNIBE (Maîtrise universitaire en politique et management publics) BA UNIGE Relations internationales. Coordination au sein du Secrétariat d'Etat à la politique de sécurité SEPOS pour les affaires du DDPS pendant le siège de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU 2023–2024.

E-Mail: [sven.naegeli@sepos.admin.ch](mailto:sven.naegeli@sepos.admin.ch)

### Préparatifs

Le 9 juin 2022, l'Assemblée générale des Nations Unies (ONU) a élu la Suisse, par 187 voix sur 190, membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU (CSNU) pour les années 2023–2024. Il s'agit du meilleur résultat obtenu par un pays du Groupe des Etats d'Europe occidentale depuis que la Suisse a rejoint l'ONU en 2002. Ce résultat témoigne du soutien et du capital de confiance dont jouit la Suisse au sein de la communauté internationale. Cette élection est également le fruit d'un travail de longue haleine. En effet, le Conseil fédéral a décidé en 2011 – après avoir mené des consultations approfondies au sein du Parlement – de soumettre cette candidature.

Outre le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), le Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) était le plus sollicité par la charge de travail supplémentaire qu'implique un siège au Conseil de sécurité. D'une part, les questions liées au maintien de la paix et de la sécurité internationales – la tâche principale du Conseil de sécurité selon la Charte de l'ONU – relèvent principalement du domaine de compétence du DDPS en tant que département de la « sécurité ». D'autre part, il faut continuer à garantir que les principaux intérêts du DDPS et de l'armée soient pris en compte dans la politique étrangère et de sécurité de la Suisse.

**« D'autre part, il faut continuer à garantir que les principaux intérêts du DDPS et de l'armée soient pris en compte dans la politique étrangère et de sécurité de la Suisse. »**

Pour le DDPS, les travaux préparatoires ont commencé au début de l'année 2020. Il a d'abord fallu déterminer le niveau d'ambition, clarifier les adaptations procédurales et organisationnelles ainsi que les besoins supplémentaires en personnel pour faire face à ce nouveau défi.

Afin de pouvoir offrir un niveau de prestation crédible à la hauteur du niveau d'ambition, il a ainsi été décidé que le DDPS allait se renforcer par l'obtention de 10,5 postes supplémentaires à plein temps pour la durée du mandat au CSNU. Ces postes sont

répartis entre la Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies à New York et à la centrale à Berne. Tous les collaborateurs ont pu bénéficier de quelques mois pour se former et être opérationnels dès le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Ces postes supplémentaires permettent d'assurer une expertise militaire lors de l'évaluation et de la formulation des mandats, la prestation de conseils juridiques (droit international humanitaire, droit dans les missions de paix) ainsi que d'autres expertises spécialisées (p. ex. protection de la population civile, politique de désarmement et non-prolifération).

### Priorité et mandats

Le Conseil fédéral, en consultation avec les commissions de politique extérieure, a adopté le 31 août 2022 quatre priorités thématiques pour le siège de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU. Ces priorités sont les suivantes : construire une paix durable, protéger la population civile, agir en faveur de la sécurité climatique et renforcer l'efficacité du Conseil de sécurité. Ces priorités permettent à la Suisse d'assurer au sein du Conseil de sécurité un engagement crédible – en accord avec ses intérêts de politique extérieure – sur l'ensemble des thématiques du CSNU.

Le DDPS apporte son soutien dans des domaines spécifiques tels que l'appréciation militaire des mandats de l'ONU, le droit international humanitaire, dans des dossiers thématiques tels que *Femmes, Paix et Sécurité* ou dans la politique de maîtrise des armements et de désarmement. L'équipe de Coordination du CSNU du DDPS se charge de récolter les inputs des différents services spécialisés afin de pouvoir transmettre au DFAE une prise de position consolidée du Département de la Défense.

L'expertise militaire du DDPS a notamment pu être mise à profit lors de l'adoption, en octobre 2023, de la résolution relative à l'autorisation d'une Mission de Soutien à la Sécurité (MSS) en Haïti ou encore lors des négociations, sous l'égide de la Suisse, sur la prolongation du mandat d'EUFOR ALTHEA, une mission de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine. En outre, en tant que Conseillère fédérale, Viola Amherd a présidé le Conseil, le 25 mai 2023, pour le financement durable des missions de soutien à la paix de l'Union



## Der UNO-Sicherheitsrat



Der Sicherheitsrat ist eines der Hauptorgane der UNO und trägt laut UNO-Charta die «Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit». Er setzt sich zusammen aus den fünf ständigen Mitgliedern, auch Permanent Five oder P5 genannt (USA, Russland, China, Frankreich, Vereinigtes Königreich), und zehn für eine Amtszeit von jeweils zwei Jahren gewählten Mitgliedern, auch Elected Ten oder E10 genannt. 2023 gehörten Albanien, Brasilien, Ecuador, Gabun, Ghana, Japan, Malta, Mosambik, die Schweiz und die Vereinigten Arabischen Emirate zu den E10. Albanien, Brasilien, Gabun, Ghana und die Vereinigten Arabischen Emirate wurden Ende 2023 ersetzt durch Algerien, Japan, Sierra Leone, Slowenien und Südkorea.

Der Sicherheitsrat kann nur mit einer qualifizierten Mehrheit von 9 von 15 Stimmen Resolutionen verabschieden, wobei keiner der P5 sein Veto einlegen darf. Damit zeigt sich auch schon eine erste Herausforderung, denn dieser Mechanismus führt letztlich dazu, dass keine Friedensmissionen mandatiert werden können, welche den Interessen eines der P5 direkt zuwiderlaufen. Jüngste Beispiele sind Syrien, die Ukraine und Israel/Palästina, wo vor allem Russland und im letzten Fall die USA regen Gebrauch vom Vetorecht machen.

Einmal verabschiedet, entfalten Resolutionen rechtlich verbindlichen Charakter und dienen somit als Rechtsgrundlage z. B. für Friedensmissionen oder Sanktionen. Neben Resolutionen kann der Sicherheitsrat zudem Präsidialerklärungen oder Presseerklärungen erlassen, welche zwar auf Konsens basieren, aber keinen verbindlichen Charakter haben.

**«Der Einsitz im Sicherheitsrat ist mit der Neutralität vereinbar. Der Sicherheitsrat ist von der UNO-Charta legitimiert und gilt nicht als Konfliktpartei im Sinne des Neutralitätsrechts.»**

Der Einsitz im Sicherheitsrat ist mit der Neutralität vereinbar. Der Sicherheitsrat ist von der UNO-Charta legitimiert und gilt nicht als Konfliktpartei im Sinne des Neutralitätsrechts. In einer zunehmend polarisierten Welt kann es von Vorteil sein, ein neutrales Land im Sicherheitsrat zu sein: Die Schweiz hat sich zum Ziel gesetzt, ihre spezielle Rolle dazu zu nutzen, den Dialog und die Entscheidungsfindung des Rates zu erleichtern. Zudem hat die Schweiz bereits in der Vergangenheit in -und ausserhalb der UNO Positionen zu kontroversen Themen vertreten.

**Abbildung 1:** Bundesrätin Viola Amherd leitet die Sitzung des Rats zum Thema der von der Afrikanischen Union geführten Friedensoperationen und deren Finanzierung, 24.05.2023. Links aussen die Chefin der Schweizer Mission in New York, Botschafterin Pascale Baeriswyl. (Quelle: VBS)



africaine. Plus tard dans l'année, le Conseil de sécurité a également adopté une résolution correspondant à ce sujet.

Le DDPS contribue également au développement de l'agenda *Femmes, Paix et Sécurité* (WPS) afin de promouvoir l'influence des femmes dans la résolution des conflits et les processus de paix. En marge de la 68<sup>e</sup> session de la Commission de la condition de la femme (CSW) de l'ONU, le 12 mars 2024, la présidente de la Confédération, Mme Viola Amherd, a également participé à une réunion du CSNU sur le thème WPS. Cette thématique s'inscrit à la fois dans le cadre de la priorité de la Suisse de « promouvoir une paix durable » et dans le développement de la politique de défense helvétique.

Dans le domaine de la politique de maîtrise des armements et de désarmement, le DDPS met notamment son savoir-faire au profit des discussions sur la non-prolifération des armes nucléaires ou sur les armes chimiques en Syrie. En outre, le DDPS peut compter sur le soutien de spécialiste du droit international humanitaire afin de garantir que chaque prise de position soit conforme au droit des conflits armés.

La période 2023–2024 a été particulièrement riche concernant l'actualité mondiale. L'agenda du Conseil de sécurité reflète cette réalité où de nombreuses réunions d'urgence ont été planifiées suite à la guerre en Ukraine, au conflit israélo-palestinien, ou encore concernant la guerre civile au Soudan. Lors de ces réunions, les priorités de la Suisse – notamment construire une paix durable et protéger la population civile – se sont avérées d'autant plus pertinentes.

**« Lors de ces réunions, les priorités de la Suisses – notamment construire une paix durable et protéger la populations civile – se sont avérées d'autant plus pertinentes. »**

### Zweiter Vorsitz im Oktober

Der Vorsitz im Rat rotiert monatlich von Mitglied zu Mitglied. Diese Rotation erfolgt anhand des Alphabets – manche der nichtständigen Mitgliedstaaten führen so in ihrer zweijährigen Zeit im Rat einmal, andere zweimal den Vorsitz. Die Schweiz übernahm das Ratspräsidium nach dem Mai letzten Jahres im Oktober 2024 das zweite und letzte Mal, bevor sie Ende Jahr aus dem Gremium scheiden wird.

Bundespräsidentin Viola Amherd leitete in ihrer Funktion als Bundespräsidentin eine offene Debatte zum Thema WPS. An offenen Debatten können neben den Ratsmitgliedern auch alle UNO-Mitgliedstaaten teilnehmen. Die Präsenz an solchen Debatten nutzen die Mitglieder des Bundesrats häufig für bilaterale Kontakte auf Ministerebene und mit den Spitzen des UNO-Generalsekretariats sowie hochrangigen Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft. In den vergangenen zwei Jahren waren es neben Bundespräsidentin Viola Amherd vor allem die Bundesräte Alain Berset (als Bundespräsident 2023) und Bundesrat Ignazio Cassis als Vorsteher des federführenden EDA, welche in New York an hochrangigen Sitzungen teilnahmen und im Vorsitzmonat jeweils auch Ratsdebatten im Rahmen von Vorzeigeanlässen der Schweiz leiteten.

### Wissenstransfer und Know-how-Erhalt

Wenn die Schweiz Ende 2024 aus dem UNO-Sicherheitsrat scheidet, wird eine mögliche nächste Kandidatur realistischsterweise erst in 15–20 Jahren wieder auf der Tagesordnung stehen. Es wird also kurz- und mittelfristig vor allem darum gehen, das gewonnene Wissen und die reichen Erfahrungen der letzten beiden Jahre zu sichern, zu transferieren und für die Zukunft gewinnbringend einzusetzen. Dieser herausfordernden Fragestellung werden sich die Bundesverwaltung und insbesondere die betroffenen Departemente stellen müssen. Im Wissen darum, dass der Verschriftlichung der Erfahrungen Grenzen gesetzt sind, ist es nicht nur für das VBS, sondern auch für das Aussendepartement EDA vordringlich, im personellen Bereich die Weichen jetzt richtig zu stellen. Die organisatorische, strukturelle und personelle Rückführung in einen «Status quo ante» ist zwar vorgegeben. Hingegen sind die Möglichkeiten auszuloten, befristet angestelltes Personal in anderen Funktionen innerhalb der Departemente anzustellen. Auch ist bereits viel getan, in bestehenden Stellenprofilen UNSR-relevante Dossiers abzubilden und so vorhandene Expertise weiter auszubauen.

**«Es wird also kurz- und mittelfristig vor allem darum gehen, das gewonnene Wissen und die reichen Erfahrungen der letzten beiden Jahre zu sichern, zu transferieren und für die Zukunft gewinnbringend einzusetzen.»**

Positiv zu werten ist bereits jetzt die Zusammenarbeitskultur innerhalb der Verwaltung, insbesondere zwischen dem EDA und dem VBS. Gab es bereits in der Vergangenheit zahlreiche Berührungspunkte, sind die Kontakte noch einmal ausgebaut und gleichzeitig thematisch vertieft worden. Das gemeinsam gewachsene Verständnis für die zeitweise unterschiedlichen Perspektiven und die dabei gefestigte Kompromissbereitschaft werden sich über den Einsitz hinaus weiter positiv auf die Verwaltungstätigkeit auswirken.

Die erhöhte Aufmerksamkeit, die die Schweiz als Ratsmitglied genießt, und ein geschärftes aussen- und sicherheitspolitisches Profil sollten zur Stärkung,

**«Die erhöhte Aufmerksamkeit, die die Schweiz als Ratsmitglied genießt, und ein geschärftes aussen- und sicherheitspolitisches Profil sollten zur Stärkung, Vertiefung und allenfalls Ausweitung bestehender oder neuer bilateraler Kooperationsmöglichkeiten genutzt werden.»**

Vertiefung und allenfalls Ausweitung bestehender oder neuer bilateraler Kooperationsmöglichkeiten genutzt werden. Damit der erstmalige Einsitz der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat mit einem kohärenten, soliden und verlässlichen Leistungsausweis auch künftig positive Auswirkungen über das EDA und das VBS hinaus zeitigt. ♦



Abbildung 1: Matthias Halter und Sven Nägeli im Sitzungssaal des UN-Sicherheitsrats. (Quelle: Autoren)

### Literaturverzeichnis

- Berichte des Bundesrats (2011 ff.), EDA-Webseite, Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat (admin.ch) (<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/internationale-organisationen/vereinte-nationen/schweizer-engagement/UNO-Sicherheitsrat.html>)
- Merz, Fabien. (2021). Ein nichtständiger Sitz im UNO-Sicherheitsrat: Die Rolle von Verteidigungsministerien und Armeehauptquartieren in einem länderspezifischen Vergleich. Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich.
- Merz, Fabien. (2024). Ein nichtständiger Sitz im UNO-Sicherheitsrat: Wissensgewinne und deren Management in den Verteidigungsministerien der Niederlande, Deutschlands, Belgiens und Norwegens. Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich.

Praxis

# Umsetzung des Armeeauftrags Friedensförderung



**CHRISTOPH FEHR,**  
Kommandant Kompetenzzentrum SWISSINT

**Abstract**

The Swiss Armed Forces have been involved in international peacebuilding for over 70 years. Since 1995, this has also been enshrined in the Armed Forces

Act. The SWISSINT competence centre in Stans-Oberdorf with its 100-person team is responsible for implementing this Armed Forces mandate.

**Schlüsselbegriffe** Friedensförderung; Peacekeeper; SWISSINT; Ausbildung; Return on Investment

**Keywords** peacebuilding; peacekeeper; SWISSINT; training; return on investment



**OBERST I GST CHRISTOPH FEHR** ist Kommandant Kompetenzzentrum SWISSINT.

E-Mail: [Christoph.Fehr@vtg.admin.ch](mailto:Christoph.Fehr@vtg.admin.ch)



Die Schweizer Armee engagiert sich seit über 70 Jahren in der internationalen Friedensförderung. Seit 1995 ist dies als Armeeauftrag auch im Militärgesetz verankert. Verantwortlich für die Umsetzung dieses Armeeauftrags ist das Kompetenzzentrum SWISSINT in Stans-Oberdorf mit seinem 100-köpfigen Team.

Rund 300 Armeeinghörige stehen zurzeit in zwölf Missionen in 18 Ländern in unterschiedlichen Funktionen im Einsatz. Die wohl bekannteste friedensfördernde Mission ist die SWISSCOY zugunsten der Kosovo Force (KFOR) in Kosovo. Die maximal 215 Frauen und Männer unterstützen mit ihrem zivilen und militärischen Know-how in über 100 verschiedenen Funktionen das Mandat der KFOR und tragen damit zur Stabilität und Sicherheit in der Region bei. Darüber hinaus beteiligt sich die Schweizer Armee weltweit mit Militärbeobachterinnen und -beobachtern sowie mit Stabsoffizierinnen und Stabsoffizieren an UNO-Missionen, stellt Spezialistinnen und Spezialisten aus den Bereichen Kampfmittelräumung, Datenbankmanagement und Logistik dem humanitären Minenräumprogramm der UNO zur Verfügung und unterstützt den Kapazitätsaufbau in den Peace Support Training Centres in Ghana und Kenia mit Offizierinnen und Offizieren aus der Miliz und dem Berufskader. Weitere Offizierinnen und Offiziere sind im UNO-Hauptquartier in New York in unterschiedlichen Funktionen unter anderem zugunsten des UN Office for Project Services (UNOPS) und des UN Mine Action Service (UNMAS) tätig. Per Februar 2024 konnte erstmals die Stelle als «Deputy Military Advisor UN Women» mit einer Schweizer Offizierin besetzt werden. Ihre Kernaufgaben sind unter anderem militärisches Fachwissen zur Unterstützung des Mandats von UN Women bereitzustellen sowie UN Women bei internationalen, zwischenstaatlichen und regionalen Treffen zu vertreten. Dies ist vor allem im Hinblick auf die Erhöhung der Präsenz von

Schweizer Offizierinnen in UNO-Missionen interessant, was von der UNO gefordert wird, aber auch ein Ziel der VBS-Vorsteherin, Bundespräsidentin Viola Amherd, ist.

### Return on Investment

Das breit gefächerte Einsatzspektrum in friedensfördernden Missionen bietet nicht nur interessante Jobmöglichkeiten für Frauen und Männer, sondern stellt auch für die Schweizer Armee einen Mehrwert dar. Das gewonnene Know-how der Peacekeeperinnen und Peacekeeper fliesst nach dem Einsatzen in die Ausbildung zukünftiger Armeeinghöriger, über den Milizdienst in die WK-Verbände und in die Militärverwaltung zurück. Das Engagement in der internationalen Friedensförderung bietet zudem die Möglichkeit, Ausrüstung dank eines Langzeiteinsatzes auf ihre Durchhaltefähigkeit sowie neues Material im Hinblick auf die weiteren Entwicklungsschritte der Armee zu testen. Ein solches Beispiel sind die Mabey-Brückensysteme, die nach den Unwettern im Tessin von Ende Juli 2024 im Einsatz standen. Zudem werden zurzeit im Rahmen der friedensfördernden Einsätze Mini-Drohnen getestet sowie die rechtlichen Grundlagen für die Drohnenabwehr geprüft.

Gerade der Einsatz von Drohnenabwehrsystemen – beispielsweise an Konferenzen wie jene auf dem Bürgenstock im Juni dieses Jahres oder während des World Economic Forums – liegt aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen in der Schweiz in der Kompetenz der zivilen Behörden. Dadurch, dass in

**«Das Engagement in der internationalen Friedensförderung bietet zudem die Möglichkeit, Ausrüstung dank eines Langzeiteinsatzes auf ihre Durchhaltefähigkeit sowie neues Material im Hinblick auf die weiteren Entwicklungsschritte der Armee zu testen.»**





**Abbildung 1:** Seit 35 Jahren beteiligt sich die Schweizer Armee an friedensfördernden Einsätzen der UNO. (Quelle: SWISSINT)



**Abbildung 2:** Im Rahmen des Einsatzes der SWISSCOY zugunsten der KFOR wird vielseitiges militärisches wie ziviles Fachwissen gefordert. (Quelle: SWISSINT)

Kosovo jedoch der Kommandant der KFOR die Verantwortung über den Luftraum hat, könnte für die Schweizer Armee in diesem Einsatzraum die Möglichkeit bestehen, Drohnenabwehr zugunsten der Mission einzusetzen, sie gleichzeitig zu erproben und damit wertvolle Erfahrungen zu sammeln. Der Return on Investment aus dem FFD kann damit auf breiter Basis erfolgen sowie einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit leisten.

**«Der Return on Investment aus dem FFD kann damit auf breiter Basis erfolgen sowie einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit leisten.»**

#### **Herausforderungen für SWISSINT**

Eine der grossen Herausforderungen für SWISSINT ist die stete Personalrekrutierung. Da die Einsätze in der Friedensförderung freiwillig sind und nur ein kleiner Teil der 300 Peacekeeperinnen und Peacekeeper aus

militärischem Berufspersonal besteht, muss auf dem öffentlichen Arbeitsmarkt rekrutiert werden. Das hat zur Folge, dass SWISSINT zweimal pro Jahr ein grösseres KMU zu rekrutieren (und auch wieder aufzulösen) hat: Ein Einsatz im Rahmen der SWISSCOY dauert sechs Monate; ebenfalls sechs Monate sind die Angehörigen von EUFOR ALTHEA in Bosnien-Herzegowina vor Ort; die restlichen Einsätze werden für die Dauer von mindestens einem Jahr geleistet. Weiter bedeutet dies, dass pro Jahr rund 600 Frauen und Männer ausgerüstet, auf ihren Einsatz vorbereitet und während ihres Engagements betreut werden.

**«Weiter bedeutet dies, dass pro Jahr rund 600 Frauen und Männer ausgerüstet, auf ihren Einsatz vorbereitet und während ihres Engagements betreut werden. Diese hohe Fluktuation erfordert ein effizientes Personalmanagement.»**



**Abbildung 3:** Return on Investment aus dem FFD: Zu Beginn des Einsatzes der SWISSCOY beteiligte sich das Schweizer Kontingent am Brückenbau und gewann damit Know-how für Systeme, welche die Armee nachfolgend und noch heute in der Schweiz einsetzt. Z. B. bei der Katastrophenhilfe im Kanton Tessin Ende Juli 2024. (Quelle: SWISSINT)

Diese hohe Fluktuation erfordert ein effizientes Personalmanagement.

Die hohe Personalfuktuation stellt auch das Ausbildungszentrum SWISSINT, das für die einsatzbezogene Ausbildung verantwortlich ist, vor eine grosse Herausforderung. Die angehenden Peacekeeperinnen und Peacekeeper bringen sehr unterschiedliche Grundvoraussetzungen mit. So gilt es für die Instruktorinnen und Instrukturen, ein breites Spektrum an Individuen auszubilden, das von jungen Frauen ohne militärische Ausbildung bis zu gestandenen Berufsmilitärs reicht. Hinzu kommen die verschiedenen Funktionen und die unterschiedlichen Einsatzgebiete. Ohne die Unterstützung der Partner innerhalb der Armee (Logistikbasis der Armee, Militärpolizei, Luftwaffe, Lehrverband Genie/Rettung/ABC, Kommando KAMIR, Kommando Cyber) wäre dies nicht möglich.

### Zukünftige Entwicklungen

Aktuell hat die Schweizer Armee mit der SWISSCOY ein Kontingent zugunsten der Friedensförderung im Einsatz. Mittelfristig angestrebt wird der Aufbau eines zweiten Kontingents, das im Rahmen eines UNO-Mandates eingesetzt werden soll. Im November 2024 hat die UNO eine Beurteilung dreier Schweizer Verbände vorgenommen, welche die Schweiz ins «UN Peacekeeping Capability Readiness System» (PCRS), also das Bereitschaftssystem der UNO, eingemeldet hat und die für zukünftige Einsätze angefragt werden könnten. Die Bestrebungen der UNO, ihre Missionen aufgrund der

Entwicklung und verschärften Sicherheitslage in den meisten Einsatzgebieten anders aufzubauen, werden sich ebenfalls auf das Kompetenzzentrum SWISSINT auswirken. So wird der daraus entstehende erhöhte Bedarf an Spezialistinnen und Spezialisten die Personalrekrutierung weiter fordern, da auf dem öffentlichen Arbeitsmarkt bereits jetzt ein Fachkräftemangel besteht. Auch für das Ausbildungszentrum SWISSINT wird dies ein Mehraufwand bedeuten, weil mehr Einzelpersonen mit einer einsatzbezogenen Ausbildung auf ihre spezifische Funktion vorbereitet werden müssen. Eine Umstrukturierung der Ausbildung wird durch das Ausbildungszentrum erarbeitet, um diesen Entwicklungen Rechnung zu tragen.

**«Die Bestrebungen der UNO, ihre Missionen aufgrund der Entwicklung und verschärften Sicherheitslage in den meisten Einsatzgebieten anders aufzubauen, werden sich ebenfalls auf das Kompetenzzentrum SWISSINT auswirken.»**

### Fazit

Die Schweizer Armee leistet durch ihre internationalen Einsätze einen wichtigen Beitrag zur Friedensförderung und damit zur internationalen Sicherheit. Trotz der Herausforderungen, insbesondere in der Personalrekrutierung und der einsatzbezogenen Ausbildung, ermöglichen diese Einsätze wertvolle Erfahrungen sowohl für die Armee als auch für die Schweiz insgesamt. Der geplante Aufbau eines zweiten Kontingents sowie die erforderlichen Anpassungen an die zukünftigen Entwicklungen in den UNO-Missionen zeigen das fortwährende Engagement der Schweiz in der internationalen Friedensförderung. ♦

**«Der geplante Aufbau eines zweiten Kontingents sowie die erforderlichen Anpassungen an die zukünftigen Entwicklungen in den UNO-Missionen zeigen das fortwährende Engagement der Schweiz in der internationalen Friedensförderung.»**



Praxis – Interview

## Auslandeinsatz als Chance zur Erhöhung der persönlichen Interoperabilität



Oberst i Gst Corina Gantenbein, Berufsoffizierin der Schweizer Armee, führte das SWISSCOY-Kontingent 49 (Oktober 2023–April 2024) als Nationale Kontingentskommandantin, war zugleich Stabschefin der Joint Logistic Support Group (JLSG) der Kosovo Force (KFOR) und Senior National Representative. Im Interview gibt sie Auskunft über die wertvollen Erfahrungen in der multinationalen Zusammenarbeit innerhalb dieser NATO-geführten Mission, die Fähigkeiten der Schweizer Armee im internationalen Vergleich und die Bedeutung der Interoperabilität.

Interview: Stefanie Waltenspül,  
Kompetenzzentrum SWISSINT

### Zur Person

OBERST I GST CORINA GANTENBEIN schloss 2007 den Bachelor-Studiengang für Berufsoffiziere an der ETH Zürich ab. Es folgten mehrere Verwendungen beim Lehrverband Panzer/Artillerie sowie 2016 ein Masterstudium an der Naval Postgraduate School in Monterey. Im Anschluss war sie als zugeteilte Stabschefin des Chefs Armeestab sowie als Gruppenchefin an der Zentralschule tätig. 2023/2024 war Oberst i Gst Gantenbein als National Contingent Commander, Chief of Staff der JLSG sowie Senior National Representative im SWISSCOY Kontingent 49 eingesetzt. Seit Mai 2024 ist sie Kommandantin der Panzerschule 21 in Thun.

E-Mail:  
[corina.gantenbein@vtg.admin.ch](mailto:corina.gantenbein@vtg.admin.ch)



Oberst i Gst Corina Gantenbein bei der Kommandüübernahme.  
(Fotograf: Fachof Andreas Müller, stv Presse- und Informationsoffizier SWISSCOY 49)

*Stefanie Waltenspül: Oberst i Gst Corina Gantenbein, was war Ihre Motivation, als Berufsoffizierin einen Einsatz in der militärischen Friedensförderung zu leisten?*

Oberst i Gst Corina Gantenbein: Im Auslandeinsatz sehe ich die grosse Chance, in einem internationalen Umfeld wertvolle Erfahrungen zu sammeln. In der Zusammenarbeit mit Angehörigen unterschiedlicher Streitkräfte erhoffte ich mir von anders ausgebildeten Offizierinnen und Offizieren zu lernen und mein persönliches Spektrum zu erweitern. Für mich war von Interesse, unser militärisches System im internationalen Vergleich und mein eigenes Denken zu analysieren und damit auch meine persönliche Interoperabilität zu erhöhen. Aus meiner Sicht ist die Interoperabilität der Schweizer Armee zwingend und deswegen für mich in der Rolle als Berufsmilitär entscheidend. Ich finde es deswegen wichtig, sich in diesem Bereich weiterzuentwickeln.

*Waltenspül: Sie bekleideten die Funktion als Nationale Kontingentskommandantin (NCC), gleichzeitig diejenige als Stabschefin der Joint Logistic Support Group der Kosovo Force und diejenige als Senior National Representative (SNR). Was waren Ihre Aufgaben?*

Gantenbein: Als NCC habe ich das SWISSCOY-Kontingent mit Unterstützung meines nationalen Stabes geführt. Dazu gehörten alltägliche militärische Führungsaufgaben. Eine der Herausforderungen liegt dabei darin, dass zwar sämtliche Schweizer Armeeangehörigen der oder dem NCC unterstellt sind, verschiedene weitere Soldatinnen und Soldaten aber in der Leistungserbringung in der sogenannten OP-CON-Struktur arbeiten. Das bedeutet, dass sie ihre Leistungen zu Gunsten ihrer Vorgesetzten in der KFOR-Struktur erbringen. Da gilt es, OP-CON-Bedürfnisse und nationale Auflagen unter einen Hut zu bringen.

In der der Planung und Führung gilt es dem Umstand Rechnung zu tragen, dass ein Einsatz in der

SWISSCOY rund sechs Monate dauert, was sich natürlich von einem klassischen vierwöchigen Wiederholungskurs unterscheidet. Ausserdem ist die Durchhaltefähigkeit nicht in allen Funktionen gleichermaßen gefährdet. Hier galt es, einen Blick auf die Belastung der verschiedenen Funktionsträger zu halten und wo möglich ausgleichend zu wirken.

Seit dem Herbst 2021 stellt die Schweiz auch den Stabschef der JLSG, der Logistikunterstützungseinheit der KFOR. In der Rotation 49 lag die Hauptherausforderung darin, verschiedenste KFOR-Reservekräfte in ihren Verschiebungen in den und aus dem Kosovo hinaus zu unterstützen. Aufgrund der Lage erfolgte die Auslösung der Reservekräfte unterbrochungslos, was zu verschiedensten Grossbewegungen von Truppen, Material, Fahrzeugen und Munition führte. Die Transportkompanie der JLSG (zu Beginn der Rotation 49 eine binationale Kompanie Österreich-Schweiz, zum Abschluss der Rotation eine reine Schweizer Kompanie) absolvierte dabei die höchste Zahl gefahrener Kilometer/Monat, seit die Zahl erhoben wird.

In der Joint Logistic Support Group, die direkt dem Kommandanten der KFOR unterstellt ist, war ich Stabschefin eines internationalen Stabes. Hier führte ich rund 35 Offiziere aus 18 verschiedenen NATO-Staaten sowie von Staaten, die Teil des Partnership for Peace Programms sind.

Der Stab der JLSG ist nicht vergleichbar mit einem nationalen Stab, es gibt keine Führungsgebiete im eigentlichen Sinne, sondern verschiedene logistische Untereinheiten. Diese überschneiden sich zwar teilweise in ihrem Aufgabengebiet, operieren aber teilweise auch autonom. Somit gilt es als Stabschefin oder Stabschef, die eigenständige Auftragserfüllung zu steuern und zu kontrollieren, gleichzeitig aber die Schnittstellenbereiche zu koor-

**«Aus meiner Sicht ist die Interoperabilität der Schweizer Armee zwingend und deswegen für mich in der Rolle als Berufsmilitär entscheidend. Ich finde es deswegen wichtig, sich in diesem Bereich weiterzuentwickeln.»**

**«Ich habe festgestellt, dass die Schweizer Armee in Bezug auf Ausbildung und Auftragserfüllung anderen Nationen absolut ebenbürtig ist – trotz oder vielleicht auch gerade wegen unseres Milizsystems, welches die zivilen Kompetenzen stark einbringt.»**

dinieren. Insbesondere im Zusammenhang mit Lageverschärfungen und mit den Unterstützungsleistungen zu Gunsten der truppenstellenden Nationen der Reserveverbände nahmen im Laufe der Zeit die koordinativen Aufgaben zu.

Somit war ich als Stabschefin gefordert bei der operationellen Koordination der einzelnen Bereiche und habe eine beratende Funktion gegenüber dem Kommandanten der JLSG übernommen.

Als SNR, der Repräsentantin der Schweiz, stand ich zudem in regelmässigen Kontakt zu Vertreterinnen und Vertretern der anderen truppenstellenden Nationen und auch mit dem Schweizer Botschafter in Kosovo.

*Waltenspül: Welche besonderen Herausforderungen haben Sie während Ihres Einsatzes erlebt und wie sind Sie diesen begegnet?*

Gantenbein: Hier muss man unterscheiden zwischen den Herausforderungen, denen ich auf nationaler Ebene begegnet bin und solchen, welche ich in der Arbeit im internationalen Bereich angetroffen habe.

National war sicher die Übernahme des Kommandos über die Transportkompanie von Österreich im April 2024 und die damit verbundene personelle Aufstockung des Kontingents eine grosse Challenge. Dies hatte zur Folge, dass die Strukturen innerhalb des Nationalen Supportelements umgestellt wurden und zusätzlich zur Transport- auch eine Supportkompanie aufgebaut wurde. Weiter wurde die Infrastruktur des Schweizer Compounds im Camp Novo Selo erweitert, was eine rollende Planung und Umsetzung sowie ein agiles Vorgehen erforderte. Dazu mussten ein Projekt-Führungsrhythmus und das dazugehörige Controlling aufgebaut und umgesetzt werden.

Trotz verschiedener Herausforderungen (wie Lieferverzögerungen, Schwierigkeiten im Genehmigungsprozess für Bauvorhaben, aber auch dem Winterwetter) konnten die Arbeiten dem Nachfolgekontingent im Soll-Zustand übergeben werden. Da haben viele Handwerker, aber auch die S4-Zelle eine sehr gute Arbeit geleistet.

International waren die fortlaufenden Deployments und Redeployments von Reservekräften anderer truppenstellender Nationen eine besondere logistische Herausforderung. Sie brachten einen erheblichen Aufwand mit sich, da die Planung möglichst weit in die Zukunft gerichtet aufgebaut werden musste. Zudem mussten die Schnittstellen für die Informationsbeschaffung verfeinert werden und die Umsetzung der Truppen-, Material-, Munitions- und Fahrzeugverschiebungen musste gewährleistet werden.

Die wiederkehrenden Phasen von Lageverschärfung spürte auch mein Kontingent. Diese haben sich glücklicherweise nie manifestiert. Dennoch galt es, die mentale Bereitschaft aller Angehörigen der SWISSCOY hochzuhalten.

*Waltenspül: Wie beurteilen Sie die Fähigkeiten der Schweizer Armee im Vergleich zu anderen Streitkräften?*

Gantenbein: Ich habe festgestellt, dass die Schweizer Armee in Bezug auf Ausbildung und Auftrags- erfüllung anderen Nationen absolut ebenbürtig ist – trotz oder vielleicht auch gerade wegen unseres Milizsystems, welches die zivilen Kompetenzen stark einbringt. Dieses bietet eine im internationalen Vergleich einzigartige Möglichkeit, ausgewiesene Spezialistinnen und Spezialisten mit fundiertem Fachwissen im Einsatz zu haben. Die sehr guten Feedbacks auf die Schweizer Leistungen innerhalb der KFOR bestätigen diesen Eindruck.



In Bezug auf die Agilität und die Nutzung internationaler Standards wie beispielsweise des Standardization Agreement der NATO kann beziehungsweise muss die Schweiz sich den internationalen Standards aber weiter annähern. Erfolgreiche internationale Zusammenarbeit setzt eine gemeinsame Sprache und ein gemeinsames Verständnis von Fähigkeiten voraus. Diese NATO-Grundlagen sollten für die Schweizer Armee übernommen und umgesetzt werden. Nationale Eigenheiten sind hier kaum sinnvoll.

**«In Bezug auf die Agilität und die Nutzung internationaler Standards wie beispielsweise des Standardization Agreement der NATO kann beziehungsweise muss die Schweiz sich den internationalen Standards aber weiter annähern.»**

*Waltenspül: Inwiefern hat der Einsatz Ihre Führungsqualitäten und Ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit verbessert?*

Gantenbein: Ich konnte vertieft erleben, wie wichtig und hilfreich eine klare Kompetenzaufteilung ist. In einem Einsatz wie jenem der SWISSCOY ist es elementar, dass die Handlungsfreiheit auf möglichst vielen Stufen erhalten bleibt und gleichzeitig ein Controlling über die Zielerreichung und die nationalen Vorgaben geführt wird. Dies funktioniert primär durch die Führung mit klaren Handlungsrichtlinien. Gleichzeitig bleibt die Verantwortung für alle Angehörigen der SWISSCOY immer bei der oder dem NCC. Deswegen kann zwar Handlungsfreiheit gewährt, nicht aber die Verantwortung geteilt werden. Daraus ergeben sich zuweilen auch unpopuläre Entscheide. Damit muss man leben können.

*Waltenspül: Welche Ratschläge würden Sie jungen Offizierinnen und Offizieren geben, die über einen Einsatz bei der SWISSCOY nachdenken?*

Gantenbein: Man sollte sich im Vorfeld überlegen, welche Funktionen persönlich von Interesse sind und sich dabei ein möglichst genaues Bild über die

Funktion machen: Arbeite ich in einem Stab?

Möchte ich eine Funktion, in der ich vor allem international oder eher auf nationaler Ebene arbeite? In welchem Bereich möchte ich mich persönlich weiterentwickeln? Dies alles sind Fragen, die man sich im Vorfeld überlegen muss. Dabei sollte man aber doch offen sein für alles, was kommt, denn jedes Aufgabenprofil wird im Einsatz den Gegebenheiten und den Teamkonstellationen mit den Stärken und Schwächen eines jeden Einzelnen angepasst werden müssen. Junge Kader profitieren insbesondere auch vom Mehrwert der längerdauernden Führungsverantwortung. Und bei allen guten Ratschlägen gilt doch vor allem eines: Einfach machen. ♦

Forum

# Neutralität und Solidarität: Die aussen- und militärpolitischen Hintergründe der Korea-Mission der Schweiz von 1953

**RAMON KÜNZI****Résumé**

En 2023, le Centre de compétences SWISSINT a fêté son 70<sup>e</sup> anniversaire d'existence et, en octobre de cette année, la SWISSCOY célébrait 25 ans d'engagement pour la paix au Kosovo. Du coup, le fait qu'aujourd'hui l'armée suisse puisse envoyer des soldats à l'étranger ne paraît pas être un phénomène extraordinaire. Aux débuts du Centre de compétences SWISSINT, il semblait presque miraculeux que la

Suisse envoie des militaires en Corée sous les ordres de l'ONU. L'article suivant veut montrer que ce fait n'est pas dû au seul hasard, mais plutôt à un calcul politique bilatéral. La Suisse avait ainsi la possibilité de se faire reconnaître sur la scène diplomatique mondiale et, pour le monde occidental, c'était une possibilité de renforcer les liens avec la Suisse pour enfin garder un corridor neutre entre l'Europe et l'URSS.

**Schlüsselbegriffe** Koreakrieg; Waffenstillstand; NNSC; Aussenpolitik; Neutralität

**Keywords** Korean War; armistice; NNSC; Swiss Neutrality; Swiss Politics



**RAMON KÜNZI** verfügt über einen Bachelor of Arts in Zeitgeschichte und Slavistik und schreibt derzeit seine Masterarbeit zum Thema dieses Artikels an der Universität Freiburg. Er ist Leiter einer Stabsstelle der kantonalen Verwaltung von Nidwalden und ist in seiner militärischen Milizfunktion S3 im Grade eines Majors im HE Stabsbat 20.

E-Mail: [ramon.kuenzi@bluewin.ch](mailto:ramon.kuenzi@bluewin.ch)

### Vom Regen in die Traufe: Das Ende des Zweiten Weltkrieges und die Vorboten des Kalten Kriegs

Als sich im Februar 1945 Franklin D. Roosevelt, Josef Stalin und Winston Churchill zur Konferenz in Jalta trafen, waren sich sowohl die militärischen als auch die politischen Befehlshaber der alliierten Mächte sicher, dass der Zweite Weltkrieg zu ihren Gunsten entschieden werden würde.

Obschon nach aussen hin Einigkeit demonstriert wurde, bahnte sich bereits mit der Konferenz von Jalta die nächste Krise an. Die diametral andersdenkenden Systeme des Kapitalismus und des Kommunismus führten zu erheblichen Spannungen zwischen den USA und der UdSSR. Dies war einer der Stränge, die in den Kalten Krieg führten. Er fand 1950 einen ersten Höhepunkt in Form eines Stellvertreterkriegs in Korea. Nach drei Jahren Kampf um die Überlegenheit des einen polit-ökonomischen Systems über das andere wurde 1953 ein Waffenstillstandsabkommen unterzeichnet, welches bis heute seine Gültigkeit hat.

### Von der Reduit-Mentalität auf einen Abseitsposten: Die Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg

Die Schweiz kam glimpflich aus dem Zweiten Weltkrieg heraus. Einem mechanisierten Krieg militärisch nicht gewappnet und sich politisch keine Verbündeten machend, war die Unversehrtheit während des Krieges keineswegs ein Faktum, welches der Neutralität geschuldet war. Das rücksichtslose Vorgehen Hitlers liess die Schweizer Politik erkennen, dass Neutralität allein kein Garant für Schutz und Sicherheit war. Der Rückzug der Armee in die Alpen als beste strategische Verteidigungsmöglichkeit mit den gegebenen Mitteln und die stetige Festigung der geistigen Landesverteidigung als Schmelztiegel über die Sprachgrenzen des Landes hinweg liess die Schweiz jedoch zu keiner leichten Beute werden. Obschon von Kampfhandlungen verschont, wurde die isolationistische Haltung nach dem Krieg der Schweiz zum Verhängnis. Anschuldigungen der Siegermächte, die Schweiz habe mit Nazideutschland kooperiert, liessen nicht lange auf sich warten. Das zusätzliche Festhalten am Bankgeheimnis und die Ablehnung des Beitritts zur UNO liessen die Schweiz noch tiefer in eine diplomatische Abseitsposition gleiten.



Abbildung 1: Das Schweizer Lager mit Blick gegen Norden, 1953. (Fotograf: Heinrich Herter, Quelle: Bibliothek am Guisanplatz BiG, Sammlung Korea)

### Neutralität und Solidarität: Neuausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik

Für Bundesrat Max Petitpierre, Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departementes, war bereits nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges klar, dass sich die Schweiz neu positionieren musste. Er war keineswegs gewillt, die Neutralität der Schweiz aufzugeben, dennoch war für ihn klar, dass man sich wirtschaftlichen und politischen Kooperationen nicht per se verschliessen darf.<sup>1</sup> Als im Dezember 1951 der US-Unterstaatssekretär John Hickerson den Schweizer Gesandten in Washington, Karl Bruggmann, ein erstes Mal bezüglich der Entsendung von Militärpersonal für eine neutrale Überwachungskommission nach Korea anging, telegraphierte dieser an Petitpierre «La présente communication est donc simplement faite pour vous prévenir d'une éventuelle demande ultérieure, les chances d'armistice étant toujours incertaines».<sup>2</sup> Für Petitpierre kam diese Anfrage unverhofft, aber bot der Schweiz «die scheinbar perfekte Gelegenheit, ihre Neutralität aufzuwerten und zu legitimieren».<sup>3</sup> Ihm war klar, dass der Zeitpunkt gekommen ist, der Welt beweisen zu können, dass die schweizerische Neutralität der internationalen Gemeinschaft nütze.<sup>4</sup>

**«Für Petitpierre kam diese Anfrage unverhofft, aber bot der Schweiz «die scheinbar perfekte Gelegenheit, ihre Neutralität aufzuwerten und zu legitimieren»»**

### **Si vis pacem, para bellum: Die Schweizer Armee sucht den Anschluss**

Als die Schweizer Armee 1945 aus dem Reduit kam, verfügte sie über wenig Mittel. Sowohl bei den waffentechnischen Innovationen als auch bei Neuerungen im taktischen Kampfverfahren konnte die Armee nicht mit den internationalen Entwicklungen Schritt halten.<sup>5</sup> Aus Sicht des EMD schien es daher unabdingbar, einen Austausch – wenn manchmal auch an der Grenze der Neutralität<sup>6</sup> – mit militärischen Partnern zu suchen. In erster Linie ging es der Armee um Fragen bezüglich der neuen Waffen wie Düsenflugzeuge und Panzer<sup>7</sup>, dennoch war auch das EMD der Anfrage aus Washington bezüglich einer Teilnahme an einer neutralen Überwachungskommission in Korea nicht abgeneigt. Wenige Tage nachdem Bundesrat Petitpierre die Anfrage von Bruggmann erhalten hatte, informierte Bundesrat Kobelt, Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartementes, die Kommandanten der Armee und den Kommandanten der Flieger- und Flabtruppen über die Absicht der UNO und erteilte den Auftrag, bereits nach möglichen Offizieren zu sondieren.<sup>8</sup>

Es mag nicht weiter erstaunen, unter den damaligen Umständen, dass auch das EMD ein grosses Interesse hatte, dem Angebot der UNO zuzustimmen und an der Friedensmission teilzunehmen.

### **Der lange Weg nach Korea: Die Schweiz zwischen Neutralität und Guten Diensten**

Obschon Bundesrat Petitpierre als auch Bundesrat Kobelt die inoffizielle Anfrage der UNO sehr dankbar und positiv entgegennahmen, war der Tenor im Bundesrat vorerst

**«Aus Sicht des EMD schien es daher unabdingbar, einen Austausch – wenn manchmal auch an der Grenze der Neutralität – mit militärischen Partnern zu suchen.»**

**«Sie stellte darin klar, dass die Schweiz nur dann mitmachen würde, wenn von allen Parteien ihre Neutralität anerkannt würde und die Schweiz nicht per se den Instruktionen anderer Nationen unterworfen wäre. Die Schweiz manövrierte sich mit ihrem Zögern etwas ins Abseits.»**

zurückhaltend. Das Pressecommuniqué, welches noch im Dezember 1951 herausgegeben wurde, liess eine Einigkeit des Bundesrates erkennen: Man würde grundsätzlich einer offiziellen Anfrage zustimmen.<sup>9</sup>

Das Aussendepartement der USA ersuchte die Schweiz um die Entsendung eines höheren Stabs-offiziers für ein Gespräch in Washington, was von Petitpierre mit grosser Vorsicht zur Kenntnis genommen wurde: Es sollte vermieden werden, dass es so aussehen würde, als ob ein Schweizer Offizier Instruktionen der amerikanischen Regierung erhalte.<sup>10</sup> Dennoch fand die Schweiz eine Lösung: Der damalige Militärattaché in Washington hatte sich bereits für eine möglichen Teilnahme an der Überwachungsmission interessiert und Besprechungen «zwischen einem schweizerischen Militärattaché und den fremden Armeebehörden [gehören] zu den Normalattributionen».<sup>11</sup> Die Besprechung von Washington fiel für die Schweiz jedoch un-

befriedigend aus und das Departement Petitpierre begann, die Mission mit Skepsis zu betrachten. Die Handlungskompetenzen schienen ungenügend und die Zusammensetzung der neutralen Überwachungskommission lasse es als fraglich erscheinen, ob die Schweiz tatsächlich als neutrales Organ angesehen werde und handeln könne, wurde moniert.<sup>12</sup> Die bundesrätliche Sitzung vom August 1952 liess erkennen, dass man sich innerhalb der Landesregierung nicht sicher über eine sofortige Zusage war. Einerseits ging es um die Frage der Neutralität versus die Annahme, ein Satellit der USA zu sein. Andererseits kamen aber auch Bedenken auf, von der UdSSR nicht als neutral angesehen zu werden.<sup>13</sup> Die Schweiz erstellte daraufhin ein Memorandum zuhanden der USA und damit auch der UNO. Sie stellte darin klar, dass die Schweiz nur dann mitmachen würde, wenn von allen Parteien ihre Neutralität anerkannt würde



**Abbildung 2:** Ein Schweizer Offizier beobachtet mit Soldaten die Lage, 1953. (Fotograf: Heinrich Herter, Quelle: Bibliothek am Guisanplatz BiG, Sammlung Korea)



und die Schweiz nicht per se den Instruktionen anderer Nationen unterworfen wäre. Die Schweiz manövrierte sich mit ihrem Zögern etwas ins Abseits: Von Seiten der USA wurde der Vorwurf laut, die Schweiz würde einen schnellen Waffenstillstand verhindern. Max Petitpierre kam damit in eine Zwickmühle. Die Überwachungs- und Friedenskommission – so wurde die Mission zunächst genannt – in Korea zeigte auf, dass das Anbieten guter Dienste für den gemeinsamen Frieden aller Nationen unter gleichzeitiger Wahrung der Neutralität in der Realität nicht sehr einfach zu verbinden ist. Dennoch kam es zu einem gemeinsamen d'Accord und am 25. Juni 1953 reiste das erste Schweizer Detachement nach Korea.

### 70 Jahre dauerndes Abenteuer: Schweizerische Friedensförderung

Aussenpolitisch in einer Abseitsposition, innenpolitisch tief an der Neutralität festhaltend sowie von der geistigen Landesverteidigung geprägt, gelang der politischen Schweiz von 1953 mit der Entsendung von militärischem Personal nach Korea ein wichtiger Spagat.

Max Petitpierres Weitsicht gab der politischen Schweiz Auftrieb, um auf dem internationalen Parkett der Diplomatie wieder Fuss fassen zu können. Seine Beharrlichkeit auf die Einhaltung der immerwährenden Neutralität der Schweiz und seine gleichzeitige Bereitschaft, gute Dienste anzubieten, schienen es geschafft zu haben, Brücken zu bauen.

Es darf aber nicht vergessen werden, dass der Koreakrieg den westlichen Mächten auch aufzeigte, zu was

die UdSSR fähig gewesen wäre: Die Angst vor einem Überfall auf Europa erschien angesichts des Koreakrieges nicht unbegründet. Es mag daher auch im Interesse der internationalen Diplomatie – stark gefärbt durch militärische Interessen – gewesen sein, die Schweiz als neutrales Land vermehrt einzubinden.

**«Die Angst vor einem Überfall auf Europa erschien angesichts des Koreakrieges nicht unbegründet. Es mag daher auch im Interesse der internationalen Diplomatie – stark gefärbt durch militärische Interessen – gewesen sein, die Schweiz als neutrales Land vermehrt einzubinden.»**

Die Neutralität der Schweiz war nicht immer unangefochten und gerade auch der Krieg in der Ukraine lässt erkennen, dass Neutralität ein umkämpfter, nicht in allen Facetten klarer und einfacher Begriff ist. Besonders in Zeiten von Krisen stellt das Verständnis von Neutralität die Schweiz vor grosse Herausforderungen: Bis wohin kann man internationale Solidarität vertreten und ab wo fängt die Abgrenzung zum eigenen Schutze an? Diese Frage hat sich zweifelsohne seit dem Koreakrieg mehrfach gewandelt. Eines ist aber seither geblieben: Mit der Entsendung von schweizerischem Armeepersonal nach Korea, wurde die Schweiz – politisch wie auch militärisch – zu einer Vorreiterin der militärischen Friedensförderung. Die Schweiz ist seit 1953 in Korea vertreten



und hat in der Zwischenzeit friedensfördernde Missionen in weiten Teilen der Welt. Damit wurde die Schweiz auf einer internationalen Bühne zu einem namhaften Partner mit viel Wissen und dem Geist der guten Dienste. ♦

Für eine weiterführende Lektüre über die Friedensmission in Korea empfiehlt sich «Die Schweiz und die NNSC» aus der Publikationsreihe der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz von 2023.<sup>14</sup>

## Endnoten

- 1 Trachsler, Daniel: Bundesrat Max Petitpierre, S. 110ff.
- 2 [www.dodis.ch](https://www.dodis.ch): Telegramme No 251, Bruggmann an Petitpierre.
- 3 Trachsler, Daniel: Bundesrat Max Petitpierre, S. 163.
- 4 Trachsler, Daniel: Bundesrat Max Petitpierre, S. 163–168.
- 5 Braun, Peter: Der Schweizerische Generalstab, S. 45.
- 6 Braun, Peter: Der Schweizerische Generalstab, S. 55.
- 7 Braun, Peter: Der Schweizerische Generalstab, S. 250ff.
- 8 [www.dodis.ch](https://www.dodis.ch): Schreiben von Bundesrat Kobelt an die Kdt AK 1–4 und den Kdt Fl und Flab Trp.
- 9 [www.dodis.ch](https://www.dodis.ch): Presseschreiben, 17. Dezember 1951.
- 10 Vgl dazu: Schwarb, Marius: Die Mission der Schweiz in Korea, S. 24ff.
- 11 [www.dodis.ch](https://www.dodis.ch): Notiz zuhanden Bundesrat Etter.
- 12 Schwarb, Marius: Die Schweizerische Mission in Korea, S. 29.
- 13 [www.dodis.ch](https://www.dodis.ch): Protokoll, Bundesratssitzung 53, 1952.
- 14 Sacha Zala, Yves Steiner und Dominik Bär (Hg.), Die Schweiz und die NNSC. Vgl. Literaturverzeichnis.

## Quellen

- Bruggmann, Karl, Telegramm an Bundesrat Max Petitpierre, Telegramme No 251, Washington, 13.12.1951, gefunden auf: <https://dodis.ch/7581>, zuletzt aufgerufen am: 10.10.2024.
- Kobelt, Karl, Schreiben an die Kommandanten der Armee-korps 1–4 und den Kommandanten Flieger- und Flab-truppen, Bern, 22.12.1951, gefunden auf: <https://dodis.ch/7580>, zuletzt aufgerufen am: 10.10.2024.
- Zehnder, Alfred, Notiz an Bundesrat Philipp Etter, Bern, 30.04.1952, gefunden auf: <https://dodis.ch/7623>, zuletzt aufgerufen am: 10.10.2024.
- Eidgenössisches Politisches Departement, Pressemitteilung, Bern, 17.12.1951; gefunden auf: <https://dodis.ch/66536>, zuletzt aufgerufen am: 10.10.2024.

## Sekundärliteratur

- Braun, Peter, *Der Schweizerische Generalstab*, Volume X, Teilband 1, Von der Reduitstrategie zur Abwehr – Die Militärische Landesverteidigung der Schweiz im Kalten Krieg 1945–1966, hier + jetzt Verlag, Baden, 2006.
- Schwarb, Marius, *Die Mission der Schweiz in Korea*, Peter Lang, Bern, Frankfurt am Main, New York, 1986.
- Trachsler, Daniel, *Bundesrat Max Petitpierre – Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945–1961*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 2011.
- Sacha Zala, Yves Steiner und Dominik Bär (Hg.), *Die Schweiz und die NNSC – Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte der Neutral Nations Supervisory Commission in Korea 1951–1995*, Bd. 21, Dok. 2, [dodis.ch/7580](https://dodis.ch/7580), Bern 2023.

Forum

## Switzerland's rapprochement with NATO: proponents' arguments insufficient, opponents' questionable



**RENÉ SCHWOK,**  
University of Geneva

### Résumé

L'agression russe contre l'Ukraine aurait pu amener la Suisse à se rapprocher de l'OTAN. Pourtant, force est de constater que les éléments rationnels qui poussent à un tel rapprochement pragmatique ne sont pas partagés par la majorité de la classe politique.

Cela constitue une grande perte pour les Suisses, car ils vont continuer à payer des sommes élevées pour une armée qui pourrait être plus efficace, plus innovante, mieux informée, mieux entraînée et mieux à même d'éviter de servir de champ de bataille parce que maillon faible (syndrome de la ligne Maginot).

**Schlüsselbegriffe** Schweizer Armee; Partnerschaft für den Frieden; Interoperabilität; Maginot Linie; NATO-Ablehnung

**Keywords** Swiss Armed Forces; Partnership for Peace; interoperability; Ligne Maginot; hostility to NATO



**PROF. RENÉ SCHWOK** was a full professor at the University of Geneva until his retirement in July 2024. He specialized in European issues, Swiss foreign policy and transatlantic relations. He served as Director of the Global Studies Institute at the University of Geneva, and of the Master of Advanced Studies in International Security. He is a Fellow of the Geneva Center for Security Policy.

E-Mail: [Rene.Schwok@unige.ch](mailto:Rene.Schwok@unige.ch)

Following Russia's aggression against Ukraine, the Federal Council proposed a partial rapprochement with NATO. However, on June 13, 2024, a majority of the National Council clearly opposed this (118 votes to 69). The arguments in favor of such a rapprochement are nonetheless pertinent. Unfortunately, the proponents of this policy could have been more convincing. As for the arguments of their opponents, they are strikingly lacking in substance.

## Proponents of a partial rapprochement with NATO

Advocates of a partial rapprochement with NATO come from the Department of Defense, Civil Protection and Sports (DDPS), large sections of the armed forces, as well as the FDP, the Center and the GLP.

The main documents developing their theses are the *Federal Council's Report on Defense Capability and Cooperation*<sup>1</sup> and the *Report of the Security Policy Study Commission*<sup>2</sup> headed by Valentin Vogt.

Clearly, the advocates of closer ties with NATO envisage only partial, *ad hoc* rapprochement. Each new action would require a special request from the Federal Council. There would be no automaticity and no risk of escalation.

This would be a continuation of what Switzerland has been doing since joining the Partnership for Peace (PfP) in 1996. The two main differences, however, would be as follows: there would be far more participation in NATO actions, and this could even include exercises that fit in with the logic of Article 5.

At present, the Swiss Armed Forces are taking part in six multilateral exercises under the aegis of the PfP. Annual cooperation costs average just CHF 4 million. Depending on the level of rapprochement chosen, future costs could fluctuate between CHF 15 and 100 million a year.

More concretely, the Federal Council proposes that closer ties with NATO should be based on the principles of the *Partnership Interoperability Initiative* (PII). This would involve extending the *Individually Tailored Partnership Programme* (ITPP, whose aims involve conducting regular political consultations on security issues, including at ministerial level, sending temporary representatives to NATO headquarters or institutions, improving access to interoperability programs and exercises, exchanging information, including on experience gained, as well as cooperating more closely in times of crisis and in the preparation of operations.)

It should be remembered that the advocates of such a partial rapprochement are totally opposed to NATO membership. Such an eventuality is unthinkable, as it would be contrary to neutrality under Art. 5 of the Washington Treaty, the basis of NATO.

### Relevant arguments in favor of rapprochement

#### Interoperability and joint exercises

Improved interoperability is an essential prerequisite for defending Switzerland against large-scale attacks. Firstly, it would ensure that the Swiss Armed Forces systematically use the same terminology and apply the same standards as NATO. It should be noted that, in general, the Armed Forces already rely heavily on NATO standards, not least for capability planning and weapons procurement.

***“More intensive Swiss participation in NATO exercises would also enable the country to benefit from the experience of other armed forces, and to integrate into the leadership and planning processes.”***

More intensive Swiss participation in NATO exercises would also enable the country to benefit from the experience of other armed forces, and to integrate into the leadership and planning processes.

It would also provide training opportunities that are not available in Switzerland. The Swiss Confederation lacks the infrastructure and capacity for large-scale exercises. The idea would be to involve professional formations such as the Military Police or the Air Force in such exercises.

It should be remembered, however, that participation in defense alliance exercises on NATO's external borders is not envisaged. Switzerland would then be perceived as part of NATO; it would thus be exposed to an increased risk of escalation, while not benefiting from NATO's duty of assistance.

**Joint arms procurement** Switzerland and its economy alone cannot bear the costs of a larger, more technologically advanced army. As for the arms industry, it needs to be strengthened and adapted to the threat. This requires innovation. And access to NATO and EU weapons programs.

Such cooperation would enable the Swiss Armed Forces, as well as *armasuisse*, to benefit from exchanges of information and experience, opportunities for comparison of and access to know-how, and to participate, where appropriate, in the definition of standards.

**Defense against ballistic missiles** The possibility of better coordination between Switzerland and NATO against long-range guided ballistic missiles would be of interest to Switzerland, as an autonomous defense against this type of weapon is extremely expensive and requires first-hand, top-quality information.

The Federal Council also advocates cooperation with the *European Sky Shield Initiative* (ESSI), which is not formally part of NATO, although it is very close to it. On April 10, 2024, it approved the declaration of accession to the ESSI *Memorandum of Understanding* on cooperative procurement. The main aim of the ESSI is to better coordinate ground-based air defense systems procurement projects, in order to exploit economies of scale and subsequent synergies in training, logistics and system utilization.

#### **Combating influence operations and disinformation**

Given the growing importance of influence operations and disinformation, particularly as a means of weakening democracies, greater effectiveness could be achieved through better cooperation with the relevant NATO bodies, which are already well equipped. Other instruments should also be developed, notably to protect against terrorism and extremism.

There are also opportunities for cooperation in the fields of cybersecurity and with regard to the security aspects of climate change, but in a very rudimentary way.

#### **Other arguments that could be put forward**

Unfortunately, the arguments in favor of closer ties with NATO could have been clearer, better structured and more convincing. Here are just a few ideas that could be put forward.

***“Unfortunately, the arguments in favor of closer ties with NATO could have been clearer, better structured and more convincing. Here are just a few ideas that could be put forward.”***

#### **Appreciation for NATO**

Generally speaking, the advocates of closer ties with NATO are incapable of developing a more committed discourse. Describing NATO's actions in a positive light would help convince the Swiss to be aware that the “dirty work”

is being done by their European and North American neighbors. More recognition should be given to the costly efforts of Western countries to defend democracy, the rule of law, prosperity and peace in Europe.

#### Comparative analysis with other neutral states

There should also have been more of a comparative analysis with other neutral European states in that debate. For example, the reasons that led the two neutral states, Sweden and Finland, to renounce their status and join NATO should have been emphasized.

It should equally have been pointed out that Austria and Ireland, which are keen to maintain their neutrality, have also taken some steps towards NATO. And that these countries are helping to finance arms deliveries to Ukraine through the EU, to which they belong. So, even if Switzerland were to move a little closer to NATO, it would nonetheless still be the most neutral state in Europe.

#### Maginot Line syndrome

Supporters of rapprochement should have been more explicit about the risks of being a weak link by remaining outside of the NATO shield. We call this the *Maginot Line syndrome*. As a reminder, the Maginot Line was a sophisticated system set up by France along its border with Germany to prevent an attack from the latter. But the Third Reich circumvented it in 1940 by attacking the neutral states of Belgium, Luxembourg and the Netherlands, which were the weakest links in the system and therefore unprotected.

***“Supporters of rapprochement should have been more explicit about the risks of being a weak link by remaining outside of the NATO shield. We call this the Maginot Line syndrome.”***

In concrete terms, Russia, knowing that Austria and Switzerland are not part of NATO, could take advantage of this to send missiles, drones and aircraft through this corridor of neutral countries to catch

NATO off-guard. This would turn Switzerland into a battlefield like the Benelux states were in 1940.

This reasoning could be extended to other forms of aggression. For example, cyber-attacks could pass through Switzerland in order to bypass the protection mechanisms put in place within NATO.

#### Spending more intelligently by better controlling costs

Those in favor of closer ties with NATO should communicate more on the issue of costs. They should show, with figures to back them up, how much Switzerland could spend in a smarter way by pooling its arms purchases, developing a more competitive domestic armaments market and reducing the protectionism enjoyed by its domestic producers.

The Swiss Armed Forces, like other European armies, wastes an enormous amount of resources, benefits too much from vested interests and is not technologically innovative enough. By being more closely integrated into NATO and EU armaments programs, the Armed Forces could become more useful, more effective and less costly.

## Opponents of a rapprochement with NATO

Opponents of closer ties with NATO are in the majority in the National Council. They come mainly from the ranks of the SPP, the SP and the Greens. They reject any further rapprochement, and also oppose Swiss participation in the ESSI.

This “alliance” of the far right and the left was already instrumental in torpedoing Switzerland's participation in the Blue Helmets mechanism in 1994 and in the EU's Operation Atalanta in 2009.

#### SPP arguments

Broadly speaking, the SPP and the sovereigntist movement are developing a fundamentalist interpretation of neutrality.



Firstly, they constantly hammer home the point that closer ties with NATO are tantamount to NATO membership. They had already put forward this argument in the 1990s when Switzerland joined the Partnership for Peace. History has shown them to be completely wrong.

They are also firmly opposed to joining the *European Sky Shield Initiative* (ESSI). They claim, without a shred of evidence, that it represents a further step towards NATO membership.

They also claim that Switzerland risks losing its sovereignty in terms of defending its own airspace, without it being clear what the logic of such a claim is.

### Arguments from the left

The left is made up of the Socialist Party (SP), the Greens and a movement spearheaded by the Group for a Switzerland without an Army (GSSA).

It is generally hostile towards NATO. Many on the left see it as a military alliance inherited from the Cold War, aimed at territorial control. They also criticize it for being dominated by the United States, towards which they are increasingly critical.

Symptomatically, representatives of the left have cried foul over the fact that NATO has opened a one-person liaison office with international organizations in Geneva.<sup>3</sup>

Their other arguments are as follows. Firstly, the risk of Russian ground attacks on Switzerland is non-existent. To attack Switzerland, an invader would first have to overcome NATO forces. As Pierre-Alain Fridez puts it: “Russian tanks will not invade Switzerland”.<sup>4</sup> The risk of a conventional war in the center of the European continent, in the short, medium or even long term, is described as infinitesimal.

Secondly, they accuse the military-industrial lobby of pushing for closer ties with NATO, so as to be able to produce more and make even more money. This would mean investing “crazy sums”.<sup>5</sup>

## Conclusion

Russian aggression against Ukraine and Putin’s threats to use nuclear weapons could have led Switzerland to slightly modify its strategic doctrine and move closer to NATO.

However, it has to be said that the rational, security and economic reasons for such an *ad hoc* and pragmatic rapprochement are not shared by the majority of the political class.

***“This doesn’t seem too alarming as long as NATO member states don’t take too much offence at Switzerland’s lack of solidarity, and don’t ask it to contribute more to the collective effort.”***

This doesn’t seem too alarming as long as NATO member states don’t take too much offence at Switzerland’s lack of solidarity, and don’t ask it to contribute more to the collective effort.

Above all, it’s a great loss for the Swiss. They will continue to pay large sums for an army that could be more efficient, more innovative, better informed, better trained and better able to avoid being used as a battlefield because it is a weak link (Maginot Line syndrome). ♦

## Notes

<sup>1</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/85929.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/89335.pdf>

<sup>3</sup> Philippe de Rougemont, Urgent written question NATO military alliance in Geneva? What does the State Council intend to do to protect Geneva’s identity? May 30, 2024. <https://verts-ge.ch/wp-content/uploads/sites/12/2024/06/QUE02081.pdf>

<sup>4</sup> Pierre-Alain Fridez, Why Russian tanks won’t invade Switzerland, Lausanne, Favre, 2024. Mr. Fridez is a Socialist National Councillor. He stormed out of the Vogt Commission, calling it an “alibi exercise”.

<sup>5</sup> Ibid. p. 19.

Forum

# Neutralität: Keine sicherheitspolitischen Experimente



**STEPHAN RIETIKER, WERNER GARTENMANN,**  
Pro Schweiz

## Abstract

Pro Switzerland is a non-partisan association with currently over 26 000 members. It strives to ensure and maintain Switzerland's freedom, independence, prosperity and armed neutrality. Switzerland, more than any other country in the world, has a tradition of credible neutrality spanning centuries. Its credible neutrality has allowed Switzerland to help

mediate in many international conflicts. Credible neutrality means that Switzerland must not participate in sanctions or war-like activities unless authorized by the UN. Otherwise, Switzerland would lose its impartiality and its credibility as a mediator. Pro Switzerland rejects all efforts of certain politicians and army leaders to weaken and dilute Switzerland's armed neutrality.

**Schlüsselbegriffe** Bewaffnete Neutralität; Unabhängigkeit; Sicherheitspolitik; Bundesverfassung; Gesamtverteidigung

**Keywords** armed neutrality; independence; security policy; federal constitution; total defence



**DR. MED. STEPHAN RIETIKER**

ist Präsident von Pro Schweiz.  
Er ist Oberst i Gst a D.

E-Mail: [stephan.rietiker@proschweiz.ch](mailto:stephan.rietiker@proschweiz.ch)



**WERNER GARTENMANN**

ist Geschäftsführer von Pro Schweiz.  
Er ist Oberstlt a D.

E-Mail: [werner.gartenmann@proschweiz.ch](mailto:werner.gartenmann@proschweiz.ch)

### Kampf für Neutralität und Souveränität

Die Bundesverfassung verlangt von den Behörden, dass sie unser Land schützen, den Wohlstand und die Souveränität sichern. Es ist unbestritten: Die Sicherheitspolitik hat sich im Laufe der Zeit stets neuen Bedürfnissen anzupassen. Sie hat sich in erster Linie auf sich verändernde mögliche Bedrohungen auszurichten.

Die Welt ist geprägt von Wandel, aktuell geprägt von Machtkämpfen und Gewalt. Die Schweiz ist in diese Welt hineingestellt, privilegiert durch Lage, Umfeld und Geschichte, wohlhabend und geografisch klein. Für sie drängt sich eine Strategie auf, die es ihr erlaubt, Freiheit, Unabhängigkeit und Demokratie so, wie wir sie verstehen, hochzuhalten. An diesen drei Werten sind strategische Konzepte und Entschlüsse zu messen. Diese Strategie ist geprägt durch Selbstständigkeit, Weltoffenheit, Selbstbehauptungswille, Selbstbeschränkung beim internationalen Auftritt, Mut und Risikofreude. Die Schweiz will sich nicht durch andere, seien es Weltmächte, Regionalmächte oder internationale Organisationen, führen lassen. Unsere wichtigsten Mittel für die Verteidigung sind die dauernde Neutralität als aussenpolitische Maxime, Diplomatie, Armee, Landesversorgung, Bevölkerungsschutz und Staatsschutz als Instrumente zur Abwehr von Gewalt und zum Schutz der Bevölkerung. Sie sind uns wichtiger als eine nebulöse «kollektive Sicherheit».

### Gefälligkeitsbericht einer Studienkommission

Ausgangspunkt unserer Ausführungen ist der Bericht der von der Chefin VBS, Bundesrätin Viola Amherd, eingesetzten Studienkommission zur Sicherheitspolitik. Der Bericht widerspiegelt die Agenda der aktuellen politischen VBS-Führung und von Teilen der Bundesverwaltung sowie der Armeeführung.

Die einseitig zusammengesetzte Kommission kehrt von der schweizerischen Neutralität ab und fordert den militärischen Anschluss an die NATO und die EU. Der Bericht lässt Hilflosigkeit, Mutlosigkeit, Defätismus und den Drang nach Grösse erkennen. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder spricht der Schweiz die sicherheitspolitische Souveränität und die eigenständige Landesverteidigung ab. Sie will dem Ausland militärische Dienste anbieten und erhofft sich

dafür militärischen Beistand. Also das Gegenteil von Neutralität. Das VBS macht die Schweiz somit zur Kriegspartei und gefährdet die Sicherheit des Landes.

### Irrweg

Die Studienkommission fordert letztendlich die Zertrümmerung der schweizerischen Neutralität. Die Neutralitätspolitik soll der UNO-Charta folgen und unterscheiden zwischen Aggressor und Opfer, was für einen neutralen Staat an sich schon ein Widerspruch ist. Die Kommission und somit die VBS-Chefin wollen, dass die Neutralität «flexibler» gehandhabt werde. Dabei werden die Weltoffenheit, die Friedensdiplomatie und die humanitäre Aufgabe der neutralen Schweiz den NATO-EU-Machtstrukturen preisgegeben.

**«Die Neutralitätspolitik soll der UNO-Charta folgen und unterscheiden zwischen Aggressor und Opfer, was für einen neutralen Staat an sich schon ein Widerspruch ist.»**

Die Argumentationslinien sind nicht neu, sondern immer wiederkehrende Versuche, die Eigenständigkeit, Souveränität und Freiheit der Schweiz in internationale Abhängigkeiten zu führen.

**«Aber die Realität fordert, dass wir in erster Linie den Schweizer Wehrwillen ins Lot bringen müssen. Dadurch wird die politische Bereitschaft erhöht, finanzielle und persönliche Opfer zu erbringen, um die Schweizer Armee wieder auf einen glaubwürdigen Stand zu bringen.»**

Ohne parlamentarische Konsultation und ohne demokratische Legitimation durch das Schweizer Volk wird auf neutralitätswidrige Weise die schweizerische Landesverteidigung in die Strukturen der NATO und EU (PESCO) geführt. Völlig unglaublich ist die mantramässig kommunizierte Behauptung, nur mit internationaler Kooperation könne unsere Ver-

teidigungsfähigkeit sichergestellt werden. Aber die Realität fordert, dass wir in erster Linie den Schweizer Wehrwillen ins Lot bringen müssen. Dadurch wird die politische Bereitschaft erhöht, finanzielle und persönliche Opfer zu erbringen, um die Schwei-

zer Armee wieder auf einen glaubwürdigen Stand zu bringen. Bevor die Schweiz über irgendwelche Allianzen diskutiert, muss sie zuerst ihre eigenen Hausaufgaben machen. Delegation der Verteidigung an andere ist ein Irrweg!

Die völlig unhaltbare Behauptung, die militärische Kooperation mit Militärbündnissen sei mit der Neutralität vereinbar, macht die Schweiz aussenpolitisch unglaublich und handlungsunfähig. Sie zerstört ihre Rolle als Friedensvermittlerin und als Vorreiterin der humanitären Hilfe. Bereits heute wird die Schweiz als Kriegspartei wahrgenommen. Die dringend notwendige Friedensdiplomatie wird verunmöglicht. Da helfen medienwirksam inszenierte, einseitige Friedenskonferenzen ausserhalb von Genf nichts.

### **Der NATO-Beitritt, auch ein schleichender, ist keine Option**

Einer engeren Zusammenarbeit mit der EU («militärisches Schengen») und der NATO ist eine klare Absage zu erteilen: Die Armeen Europas, allen voran Deutschlands, sind in einem desolaten Zustand. Die NATO wird heute im Wesentlichen durch die USA geprägt und finanziert. Dies könnte unter einer neuen USA-Administration schlagartig ändern. Es ist verantwortungslos, unsere Sicherheitspolitik und Verteidigung an andere zu delegieren, die sich nicht einmal selber verteidigen können. Die Schweizer Armee ist heutzutage aufgrund verschiedener Entwicklungen auch nicht in der Lage, ihren Auftrag zu erfüllen bzw. die bewaffnete Neutralität sicherzustellen. Damit gibt es nur eine Option: Die Armee und Doktrin auf die Basis eines klar zu definierenden Auftrags auszurichten.

Im Zentrum steht der Auftrag: Es geht darum, die Integrität der Landesgrenzen zu schützen bzw. die Un-

**«Die Schweizer Armee ist heutzutage aufgrund verschiedener Entwicklungen auch nicht in der Lage, ihren Auftrag zu erfüllen bzw. die bewaffnete Neutralität sicherzustellen. Damit gibt es nur eine Option: Die Armee und Doktrin auf die Basis eines klar zu definierenden Auftrags auszurichten.»**

versehrtheit derselben mit allen Mitteln sicherzustellen. Sollte dies nicht möglich sein, sind Schlüsselräume zu definieren, die unter allen Umständen zu halten sind. Der Kampf findet nicht ab Landesgrenze statt, sondern in genau definierten Situationen (ein

oder mehrere Nachbarländer sind zusammengebrochen oder der Zusammenbruch steht unmittelbar bevor oder aber es findet eine Kollaboration mit einem Aggressor statt) bereits im operativen Vorfeld: gezielte Aufklärungsoperationen, gezielte Kampfoperationen auf Schlüsselobjekte des Feindes, Lahmlegen von Brücken/Verkehrsachsen etc. Auf diesen umfassenden Verteidigungsauftrag sind die Nachrüstung unserer Armee und die logistischen Vorbereitungen auszurichten: Truppenstärke mindestens 250 000 Armeeangehörige; rascher Aufbau von eigenen Abwehrkapazitäten gegen Raketen und Drohnen; Stärkung der Luftwaffe; weitreichende Artillerie und rasche Vollausrüstung der mechanisierten Truppen und der Infanterie; Erhöhung der Durchhaltefähigkeit und eine möglichst hohe Autarkie in der Landesversorgung. Während das politische VBS von NATO-EU-Visionen träumt, sind Schweizer Kampftruppen immer noch nicht vollständig ausgerüstet.

### **Die umfassende (integrale) Neutralität**

Neuerdings wird vor allem die umfassende Neutralität durch die Beteiligung an nicht militärischen Zwangsmassnahmen – (im Mittelalter: Brotsperre) – leichtfertig preisgegeben. Insbesondere durch die Übernahme von Wirtschaftssanktionen. Dadurch ist die Schweiz z.B. im Ukrainekrieg zur Kriegspartei geworden. Solches ist der Schweiz schon einmal zum Verhängnis geworden:

Am 5. März 1920 trat die Schweiz dem Völkerbund bei, um – wie es im Beitrittsbericht hiess – «die Universalität weiterzuentwickeln». Die Schweiz durfte zwar die bewaffnete, dauernde Neutralität behalten, aber musste auf die umfassende Form, die integrale Neutralität, insbesondere auf die Nichtübernahme von Sanktionen gegen kriegsführende Staaten, verzichten.

Das wurde der Schweiz zum Verhängnis! Im italienisch-äthiopischen Krieg von 1936 verpflichtete der Völkerbund die Mitgliedstaaten zu absoluten Wirtschaftssanktionen gegen Italien. Der Schweiz wurde eine Nichtteilnahme durch Berufung auf die integrale Neutralität nicht gestattet. Italien drohte darauf der Schweiz, dass, wenn sie die Sanktionen gegen Italien mitmache, Italien die Schweiz – zumindest den südlichen Teil – besetzen werde. Unser Land wehrte sich beim Völkerbund, trug die Sache schliesslich vor den Völkerbundesrat und erhielt – unter der Drohung, sie würde sonst aus dem Völkerbund austreten – die Bewilligung, als Sonderfall wieder zur umfassenden Neutralität zurückzukehren.

Die offizielle Schweiz sah 1938 ein, dass die Preisgabe der schweizerischen Neutralität ein Fehler war. Die Schweiz habe sich beim Beitritt in den Völkerbund im Jahre 1920 geirrt.

Die Eidgenossenschaft kehrte auf soliden Boden zurück. Seit 1938 wurde die dauernde, bewaffnete, integrale Neutralität wieder gehandhabt, was der Schweiz Freiheit, Frieden und Souveränität im Zweiten Weltkrieg sicherte. Neutralität ist kein «Menu à la carte». Heute laufen wir Gefahr, dass wir diesen Fehler wiederholen.

### Die Welt braucht die Schweizer Neutralität

Neutralität heisst, dass man keine Kriege anfängt und keine Kriege – auch keine Wirtschaftskriege – mitmacht, es sei denn, man werde selbst angegriffen. Neutralität bedeutet Nichtteilnahme an militärischen und politischen Bündnissen, die unser Land in fremde Konflikte hineinziehen können. Eine Preisgabe der «umfassenden» Neutralität würde uns in den Strudel von Konflikten und Auseinandersetzungen stürzen. Diese staatsmännische Weisheit fehlt heute im Bundeshaus weitgehend.

**«Eine Preisgabe der «umfassenden» Neutralität würde uns in den Strudel von Konflikten und Auseinandersetzungen stürzen.»**

**«Und solange es eine neutrale Schweiz gibt, hat der Frieden eine Chance. Und das ist unser moralischer Anspruch.»**

Neutralität erfordert Kraft, Rückgrat und Festigkeit. Mitmachen ist bequemer. Der neutrale Staat misstraut dem schnellen Urteil, weigert sich, die Welt in ein einfaches Gut und Böse einzuteilen. Wohlverstanden: Neutralität verpflichtet die Schweizer Bürger nicht, den Mund zu halten, moralisch gleichgültig zu sein angesichts des Unrechts eines Angriffskriegs. Aber sie verpflichtet den Staat, den Bundesrat und auch die Bundesversammlung zu Demut und Zurückhaltung. Neutralität sei ein Produkt der Staatsraison, formulierte der Historiker Edgar Bonjour. Sie dient der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz. Und solange es eine neutrale Schweiz gibt, hat der Frieden eine Chance. Und das ist unser moralischer Anspruch.

### Falsche Narrative bekämpfen

Es wäre dringende Aufgabe einer verantwortungsbewussten Parteipolitik und Medienarbeit sowie einer grundsätzlichen Denkarbeit, Behauptungen zu korrigieren:

- Der NATO-Anbieterkurs bzw. der NATO-Beitritt ersetzt nicht die eigenen Anstrengungen für die militärische Landesverteidigung. Gerade unsere Nachbarstaaten haben ihre Armeen sträflich vernachlässigt. Sollte ein Gegner an der Schweizer Landesgrenze stehen, haben die NATO und ihre Mitglieder versagt. Die Schweiz wäre auf sich selber gestellt. Gerne wird in diesem Zusammenhang auf die geheimen Absprachen von General Guisan mit Frankreich verwiesen. Mit französischer Unterstützung hätte ein Durchmarsch der deutschen Wehrmacht via Schweiz verhindert werden sollen. Das wurde obsolet, nachdem Frankreich überrannt wurde. Die Schweiz war auf sich alleine gestellt und General Guisan fasste den operativen Entschluss «Réduit».
- Die Schweiz müsse aus Solidaritätsgründen der NATO mehr militärische Dienstleistungen anbieten. Was in so genannten Bündnisfall-Übungen (Beistandsübungen Artikel 5) auch von Schweizer Truppen geübt werden soll, wird früher oder später mit toten Schweizer Armeeangehörigen im Ausland enden. Die Schweiz engagiert sich heute



auf vielseitige Weise auf der europäischen und internationalen Ebene. Ein wesentlicher Beitrag muss aber sein, ein militärisches Vakuum im Zentrum Europas zu verhindern.

### Neutralität soll in der Verfassung präzise definiert werden

Die Realität der letzten zwei Jahre zeigt, dass wir die Substanz der Neutralität präzise regeln müssen. Sonst drohen aussen- und sicherheitspolitische Fehlentscheide und eine gefährliche Orientierungslosigkeit. Darum hat Pro Schweiz an vorderster Front die Neutralitätsinitiative unterstützt und bereitet nun den Abstimmungskampf vor.

Die Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)» wurde am 11. April 2024 mit 129 806 gültigen Unterschriften erfolgreich eingereicht und verlangt:

1. Die Schweiz ist neutral. Ihre Neutralität ist immerwährend und bewaffnet.
2. Die Schweiz tritt keinem Militär- oder Verteidigungsbündnis bei. Vorbehalten ist eine Zusammenarbeit mit solchen Bündnissen für den Fall eines direkten militärischen Angriffs auf die Schweiz oder für den Fall von Handlungen zur Vorbereitung eines solchen Angriffs.
3. Die Schweiz beteiligt sich nicht an militärischen Auseinandersetzungen zwischen Drittstaaten und trifft auch keine nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen gegen kriegführende Staaten. Vorbehalten sind Verpflichtungen gegenüber der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) sowie Massnahmen zur Verhinderung der Umgehung von nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen anderer Staaten.
4. Die Schweiz nutzt ihre immerwährende Neutralität für die Verhinderung und Lösung von Konflikten und steht als Vermittlerin zur Verfügung.

### Unsere Forderungen

1. Der Auftrag der Armee muss aufgrund der Bedrohungslage und auf der Basis von Artikel 58 der Bundesverfassung (gemäss dem Kernauftrag «Die Armee dient der Kriegsverhinderung; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung») detailliert

festgelegt werden. Danach sind die nötigen Mittel – personell, materiell und finanziell – zu sprechen.

2. Pro Schweiz will eine moderne, gut ausgerüstete, gut ausgebildete und zahlenmässig starke *Milizarmee*, eine *Verteidigungs- und Schutzarmee*, die den Verteidigungskampf (inklusive gleichzeitiger Bewachung oder Überwachung wichtiger Objekte) im eigenen Gelände «sichtbar» übt und beherrscht. Auch wenn wir diese Fähigkeit auf lange Sicht nicht – und hoffentlich nie – beweisen müssen, so muss der Armeeingehörige sein Handwerk dennoch beherrschen. Ein Staat, der sich der Wehrlosigkeit preisgibt und nicht willens und nicht glaubhaft in der Lage ist, sich notfalls zu verteidigen, gibt sich selbst auf, er wird erpressbar und wird früher oder später untergehen.
3. Die Hauptgefahr besteht heute eher in *chaotischen Kriegen* («Asymmetrie, Cyber») und Konflikten, die von aussen ins Land getragen werden. Denkbar und zum Teil bereits Tatsache sind moderne Bedrohungen unterhalb der Kriegsschwelle wie terroristische Aktionen, Ströme von Zuwanderern, organisierte Kriminalität, Abrechnungen unter rivalisierenden Banden, ethnische Konflikte, importierte Bürgerkriege oder Abrechnungen wegen «missliebiger» Parteinahmen. Die Konflikte können mit Machtansprüchen, mit Öl, Wasser, Bodenschätzen, mit dem Unabhängigkeitsdrang von Minderheiten, mit religiösen und politischen Ideologien und dergleichen zusammenhängen.
4. Darum braucht unser Land zusätzlich zu einer einsatzbereiten *Verteidigungsarmee* mit rasch verfügbaren *Alarmformationen* einen effizienten *Nachrichtendienst* und eine *Spezialistentruppe* zur Abwehr des *Informationskrieges*.
5. Zugunsten von Staaten, die Waffen u. a. an die Ukraine liefern, darf das VBS Bestellungen dringend benötigter Rüstungsgütern für die Schweizer Armee nicht eigenmächtig verzögern.
6. An der *allgemeinen Wehrpflicht* ist ohne Wenn und Aber festzuhalten. Sie ist untrennbar mit dem Wesen unserer Miliz- und Verteidigungsarmee (und auch mit dem Prinzip «Ordonnanzwaffe zu Hause») verbunden. Jeder Schweizer Bürger hat die Pflicht – notfalls unter Einsatz des Lebens – seine Angehörigen, unser Land, unsere Freiheit, Sicherheit und Unabhängigkeit, unsere einzigartigen Volksrechte und unsere sozialen Errungenschaften zu schützen und zu verteidigen. Der Militärdienst muss

wieder erste Priorität einnehmen. Deshalb ist die Tauglichkeitsrate spürbar zu erhöhen.

7. Zur Konzentration der Kräfte auf den Kernauftrag – nach dem Grundsatz «Armee im eigenen Land – für das eigene Land» – müssen die militärischen *Auslandeinsätze reduziert und schliesslich gestoppt* werden. Die Armee hat auf militärische Zusammenarbeit und insbesondere Kampfübungen mit fremden Armeen grundsätzlich zu verzichten. Ausnahmen sind bei der Luftwaffe möglich.
8. Die Grundsätze der schweizerischen Neutralität sind in der Bundesverfassung zu verankern. Die Glaubwürdigkeit der Neutralitätspolitik muss rasch wieder hergestellt werden. Damit werden die Landesregierung und die Position der Schweiz gestärkt.

### Fazit

Unsere Milizarmee rechtfertigt sich nicht durch ein Sammelsurium von Aufgaben im Ausland und im Inland. Sie rechtfertigt sich nur, wenn sie als letztes Mittel zur Verteidigung unserer Sicherheit und Souveränität einsatztauglich ist.

Eine weltoffene, glaubwürdig neutrale Schweiz mit einer funktionierenden Gesamtverteidigung nützt Europa und insbesondere der NATO mehr als aussenpolitischer Aktivismus im UNO-Sicherheitsrat und die medienwirksam inszenierte NATO-Anbiederung bei gleichzeitiger Vernachlässigung der eigenen militärischen Landesverteidigung. Der geostrategische Wandel verlangt, dass wir als Kleinstaat eine möglichst grosse Handlungsfreiheit erhalten. ♦

Die überparteiliche Pro Schweiz hat zum Zweck, als eine ausserparlamentarische und parteiunabhängige Organisation eine erfolgreiche Abwehr von Bedrohungen bezüglich der schweizerischen Unabhängigkeit, Souveränität, Neutralität und Sicherheit sicherzustellen. Als Verein organisiert – Pro Schweiz ist keine politische Partei – setzen sich über 26 000 Mitglieder aus allen Landesteilen der Schweiz aus allen Gesellschaftsschichten und politischen Meinungslagern für dieses gemeinsame Ziel ein.

### Literaturverzeichnis

- Blocher, Christoph, *Strategischer Wandel, Studienbericht zur Weiterentwicklung schweizerischer Sicherheitspolitik*, 1998.
- Bonjour, Edgar, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, 5. Auflage, Helbling und Lichtenhahn Basel, 1970.
- EDA, *Die Neutralität der Schweiz, 2022 eine geschichtliche Würdigung*, AUNS, 1996.
- Geiger, Louis, Betschon, Franz, *Erinnerungen an die Armee 61*, Verlag Huber, Frauenfeld 2009.
- Jorio, Marco, *Die Schweiz und ihre Neutralität – Eine 400-jährige Geschichte*, Verlag Hier und Jetzt, 2023.
- McMullen, Edward, «Mir scheint, die gegenwärtige US-Administration hat ein absolut trostloses Verständnis der schweizerischen Neutralität», ein Gespräch mit Peter A. Fischer. in: NZZ vom 11. November 2024 S. 8-9. <https://www.nzz.ch/pro/mir-scheint-die-gegenwaertige-us-administration-hat-ein-absolut-trostloses-verstaendnis-der-schweizerischen-neutralitaet-ld.1856614>
- MILAK/ETHZ, *Sicherheit 2024, Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*, Juni 2024.
- Mörgeli, Christoph, *Das Wesen der schweizerischen Neutralität*, AUNS, 2013.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, *Bundesverfassung*, vom 18. April 1999 (Stand am 3. März 2024).
- Schweizerischer Bundesrat, *Botschaft an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund vom 4.8.1919*.
- Schweizerischer Bundesrat, *Die Sicherheitspolitik der Schweiz*.
- Schweizerischer Bundesrat, *Bericht Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik*, 2022.
- Schweizerischer Bundesrat, *Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine*, 2022.
- Stadler, Peter, *Schweizerische Neutralität – eine geschichtliche Würdigung*, AUNS, 1996.
- Ständerat, *Amtliches Bulletin, Debatte, Fokussierung auf die verfassungsmässigen Aufgaben der Armee. Keine Teilnahme an Nato-Bündnisfallübungen*, 18.9.24.
- Studienbericht zur Sicherheitspolitik*, August 2024.
- Stüssi-Lauterburg, Jürg, Luginbühl, Hans, *Freier Fels in brauner Brandung, Die Schweiz in den schwersten Jahren des Bundesstaates 1940 bis 1942*, Merker Verlag im Effingerhof, 2008.
- Villiger, Mark E., *Die Neutralität der Schweiz – eine rechtliche Einordnung*, Pro Schweiz, 2023.
- Widmer, Paul, *Der Sonderfall Schweiz*, NZZ Libro, 2008.

Forum – Rezension**MYRIAM GESSLER**

**Schlüsselbegriffe** Schweizer Armee; Schulen; CIMIC; Lehrmittel; Sicherheitspolitik

**Keywords** Swiss Armed Forces; schools; CIMIC; teaching aid; security policy



**MYRIAM GESSLER**, lic. phil. hist. (Mag./M.A.), ist freischaffende (Militär-)Historikerin sowie Bereichsleiterin Bildung, Schulleiterin Sprache und Mitglied der Geschäftsleitung am Pädagogischen Zentrum für Hören und Sprache HSM Münchenbuchsee.

E-Mail: [myriam.gessler@be.ch](mailto:myriam.gessler@be.ch)

## Die Schweizer Armee im Klassenzimmer

**Das CIMIC-Lehrmittel «Wie sicher sind wir? Die Sicherheitspolitik der Schweiz»**

Pädagogik und Didaktik sind für die Schweizer Armee keineswegs unbekanntes Terrain: Die Schweizer Armee bildet unter anderem Rekrutinnen und Rekruten sowie höhere militärische Kader professionell aus. Ebenfalls nicht neu ist, dass die Schweizer Armee Angebote für Schulen aufbereitet. Mit dem Team «Chance Armee» besteht sogar die Möglichkeit, für Referate und Projektwochen Militärexpertinnen und -experten ins Klassenzimmer zu holen.<sup>1</sup> Was den Unterricht betrifft, so steht seit 2017/2018 ein modulares Lehrmittel zu drei Themen zur Verfügung: «Fühle ich mich sicher?», «Krisen und Konflikte», «Unsere Armee, eine Armee für die Zukunft?».<sup>2</sup>

**«Pädagogik und Didaktik sind für die Schweizer Armee keineswegs unbekanntes Terrain: Die Schweizer Armee bildet unter anderem Rekrutinnen und Rekruten sowie höhere militärische Kader professionell aus»**

Seit Juni 2024 können Lehrpersonen zudem das CIMIC-Lehrmittel<sup>3</sup> «Wie sicher sind wir? Die Sicherheitspolitik der Schweiz»<sup>4</sup> nutzen, welches in Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule Luzern, der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK), mit dem hep Verlag sowie der novu GmbH entwickelt worden ist.<sup>5</sup> Dieses Lehrmittel macht die Schweizer Armee zu einer spannenden Partnerin im Unterricht. Warum eigentlich? Das soll nachfolgend erörtert werden.

«Das CIMIC-Lehrmittel *«Wie sicher sind wir?»* bettet die Schweizer Armee – notabene, DIE Expertin für Konflikt- und Sicherheitsangelegenheiten – sinnvoll in drei Unterrichtsmodule ein.»

### Inhalt: Sicherheitspolitik geht definitiv uns alle etwas an

Die Sicherheitspolitik der Schweiz steht 2024 national und global in unmittelbarster Beziehung zu *Bedrohungen, Krisen, Konflikten, Risiken*. Sie geht definitiv uns alle etwas an, folglich auch die Schweizer Armee (zusammen mit dem Zivilschutz und dem Zivildienst<sup>6</sup>). Das CIMIC-Lehrmittel *«Wie sicher sind wir?»* bettet die Schweizer Armee – notabene, *DIE* Expertin für Konflikt- und Sicherheitsangelegenheiten – sinnvoll in drei Unterrichtsmodule ein:

1. Gegenwartsbezug (Verortung der eigenen Lebenswelt).  
Im interdisziplinären **Grundmodul** *«Wie sicher sind wir?»* wird das basale (begriffliche) Wissen vermittelt: *«Bewaffneter Konflikt»; «Aufrüstung»; «Katastrophen und Notlagen»; «Cyberbedrohung»; «Extremismus, Terrorismus und organisierte Kriminalität»*.
2. Vergangenheitsbezug (Retrospektive, Kontext und Transfer).  
Das **Historische Modul** *«Sicherheitspolitik im Wandel der Zeit»* führt die Schülerinnen und Schüler sowie ihre Lehrpersonen an 10 Persönlichkeiten respektive Zeitzeuginnen und -zeugen heran, die im 20. oder 21. Jahrhundert in eine bestimmte Krisensituation verwickelt waren. Darunter befinden sich auch die Schweizer Militärs Henri Guisan und Jakob Annasohn.
3. Zukunftsbezug (Ausblick).  
Im **Politischen Modul** *«Sicherheit im Spannungsfeld der Gesellschaft»* untersuchen und reflektieren die Schülerinnen und Schüler prospektiv, dies auch in Zusammenhang mit den Reizbegriffen *«Neutralität», «Friedenspolitik», «Kriegsmaterial-exporte»*.

Das Lehrmittel *«Wie sicher sind wir?»* regt bewusst die kritisch-differenzierte, kontroverse und sachliche Auseinandersetzung mit der Sicherheit/Sicherheitspolitik an. Es ist kein Sprachrohr der Schweizer Armee (was man ihm durchaus unterstellen könnte),

sondern erfüllt die Kriterien eines guten und zeitgemässen Lehrmittels.<sup>7</sup>

### Form: Hybrid und pädagogisch-didaktisch auf Zack

Das Lehrmittel *«Wie sicher sind wir?»* ist für die gesamte Sekundarstufe II konzipiert, das heisst für gymnasiale Maturitätsschulen, Fachmittelschulen und für die berufliche Grundbildung.<sup>8</sup> Seine Struktur ist hybrid: Es besteht aus einer Webseite (digital) und einer Broschüre mit Texten, Abbildungen (analog), die sich vor dem Hintergrund der Digitalisierung/Digitalität sinnvoll ergänzen. Das Lehrmittel ist auf die Rahmenlehrpläne der Sekundarstufe II abgestimmt. Dies gilt es auch, im Hinblick auf die Lernziele und die daran gekoppelte Beurteilung zu beachten.<sup>9</sup>

*«Das Lehrmittel *«Wie sicher sind wir?»* ist für die gesamte Sekundarstufe II konzipiert, das heisst für gymnasiale Maturitätsschulen, Fachmittelschulen und für die berufliche Grundbildung.»*

Das Lehrwerk – der Kommentar für Lehrpersonen – ist pädagogisch-didaktisch auf das Wesentliche beschränkt. Dadurch bleibt die massgeschneiderte Gestaltung des Unterrichts möglich. Das setzt jedoch etwas Berufserfahrung voraus; das Einarbeiten ins Lehrmittel ist für Berufseinsteigerinnen und -einsteiger klar aufwendiger. Das Lernwerk – das Material für Schülerinnen und Schüler – enthält unter anderem Zielvorgaben, interaktive Hinweise, vertiefende Informationen (die auf der Webseite nach Bedarf ein-/ausgeblendet werden können), ein Wiki und einen zielgruppenspezifischen Advance Organizer (Lern- und Orientierungshilfe), der das selbstwirksame/selbstgesteuerte und kooperative Arbeiten ermöglicht. Was das Layout betrifft, so kommt das Lehrmittel stellenweise eher fade und bieder daher. Letztlich ist das aber Geschmacksache und persönliche Meinung.

Allgemein: Das Lehrmittel ist aktuell auf Deutsch, Französisch und Italienisch verfügbar. Es kann durch die Schulen gratis bezogen werden und ist werbefrei.



|                   | Geografie                                                                                                                                                          | Berührungspunkte                                                                                                                                            | Geschichte                                                                                                                                                                                    |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Sekundarklasse | Europa (1, 2, 3)<br>Leben und Arbeiten in Europa, naturräumliche Übersicht, aktuelle Fragen<br>RZG 2.1, 2.2, 2.3, 1.2, 1.4, 3.2, 4.1, 4.2, 4.3                     | (1)<br>Das Thema <i>Landschaften</i> erlaubt Bezüge zu Naturphänomenen (GG) und Veränderungen in der Zeit (GS).                                             | <b>Geschichte in meiner Umgebung (1)</b><br>Schulgeschichte, Alltagsgeschichte; Biografie; Überblick über die Epochen;<br>RZG 5.3, 6.1, 7.1, 7.2, 7.3                                         |
|                   | Planet Erde<br>Jahreszeiten, Tageszeiten, Wetter und Vegetationszonen<br>RZG 1.1, 1.2, 4.1, 4.2, 4.3                                                               |                                                                                                                                                             | <b>Beginn der Neuzeit (1)</b><br>Europäische Expansion, Reformation, Absolutismus, Französische Revolution<br>RZG 5.1, 6.1, 6.2, 7.2, 8.2                                                     |
|                   | Arktis / Antarktis<br>Lebensweisen, Rohstoffe, Verkehr, Klima, Wasser / Kontinent<br>RZG 2.1, 2.2, 2.3, 1.2, 1.4, 3.1, 4.1, 4.2, 4.3                               | (2)<br><i>Europa</i> kann nicht nur geografisch gegliedert und beschrieben, sondern auch historisch eingeordnet und charakterisiert werden.                 | <b>Die Schweiz im revolutionären Europa (2)</b><br>Helvetik, Bundesstaat, Nation; Freiheit, Gleichheit, Verfassung, Gewaltenteilung<br>RZG 5.1, 5.3, 6.2, 7.1, 8.1                            |
|                   | Naturphänomene (1)<br>Landschaftsformen und Naturrisiken<br>RZG 1.3, 4.1, 4.2, 4.3                                                                                 |                                                                                                                                                             | <b>Zusammenleben in der Schweiz (3, 7)</b><br>Demokratie, Volkssouveränität, Initiative, Referendum, Parteien, Verbände<br>RZG 5.2, 8.1, 8.2                                                  |
|                   | Unterwegs sein (4)<br>Transport, Mobilität und Tourismus<br>RZG 2.4, 2.5, 1.2, 1.3, 3.2, 4.1, 4.2, 4.3                                                             | (3)<br>Das Thema <i>Zusammenleben</i> hängt mit Bevölkerungsfragen zusammen (GG: Europa) und ermöglicht Bezüge zur politischen Gliederung der Schweiz (GS). |                                                                                                                                                                                               |
| 2. Sekundarklasse | Menschen und Stadt und Land (3)<br>Bevölkerungsstruktur, Wohnort, Stadt, Land, Agglomeration<br>RZG 2.1, 2.3, 4.1, 4.2, 4.3                                        | (4)<br><i>Mobilität und Flucht</i> in verschiedenen Räumen der Welt können aus geografischer und historischer Perspektive thematisiert werden.              | <b>Leben mit technischen Revolutionen (5)</b><br>Industrialisierung, Soziale Frage, Kinderarbeit in der Schweiz und der Welt<br>RZG 5.2, 5.3, 6.2, 7.1                                        |
|                   | Nordamerika (4)<br>Migration, Landwirtschaft, Energie, Lebensweisen, Städte, Tourismus<br>RZG 2.1, 2.2, 2.3, 1.2, 1.4, 2.5, 4.1, 4.2, 4.3                          | (5)<br>Das Thema <i>Produktion, Konsum, Handel</i> ermöglicht Bezüge zum Strukturwandel und zum Leben mit technischen Revolutionen.                         | <b>Imperialismus und Erster Weltkrieg (5)</b><br>Imperialismus, Kolonialismus, Nationalismus, 1. Weltkrieg<br>RZG 5.2, 7.2                                                                    |
|                   | Rohstoffe und Energie (5)<br>Lebensgrundlagen, Ressourcen, Rohstoffe, Energiefragen<br>RZG 1.4, 3.1, 4.1, 4.2, 4.3                                                 |                                                                                                                                                             | <b>Zwischenkriegszeit (4)</b><br>Wirtschaftskrisen; Faschismus, Kommunismus, Diskriminierung<br>RZG 5.1, 5.2, 6.3, 8.2                                                                        |
|                   | Afrika (6, 8)<br>Lebensweisen, Rohstoffe, Stadt / Land, Tourismus, Desertifikation<br>RZG 2.1, 2.2, 2.3, 1.2, 3.1, 2.5, 4.1, 4.2, 4.3                              |                                                                                                                                                             | <b>Der Zweite Weltkrieg und die Schweiz (4)</b><br>Zeitalter der Extreme, Flucht, Holocaust, Menschenwürde, UNO, Neutralität<br>RZG 5.1, 6.3, 7.2, 8.2, 8.3                                   |
|                   | Raumplanung (8)<br>Gesellschaftlich aktuelle Fragen, Raumordnungspolitik<br>RZG 3.3, 4.1, 4.2, 4.3                                                                 |                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                               |
| 3. Sekundarklasse | Produktion, Konsum, Handel (5, 6)<br>Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen, Strukturwandel<br>RZG 3.2, 4.1, 4.2, 4.3                                      | (6)<br>Die <i>Globalisierung</i> beinhaltet nicht nur räumliche Ursachen und Folgen, sondern auch geschichtliche Dimensionen.                               | <b>Geteiltes und vereintes Europa (6, 7)</b><br>Kalter Krieg, Hochkonjunktur, Unabhängigkeitsbewegung, Zeitzeugen-Interview, Europarat, OSZE<br>RZG 5.2, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3                   |
|                   | Asien / Australien, Ozeanien (8)<br>Lebensweisen, Wirtschaft, Städte, High Tech, Energie, Rohstoffe<br>RZG 2.1, 2.2, 2.3, 1.4, 3.1, 2.5, 3.2, 4.1, 4.2, 4.3        | (7)<br><i>Herausforderungen der Zukunft</i> können unter verschiedensten Perspektiven betrachtet werden.                                                    | <b>Zeitgeschichte (6)</b><br>Globalisierung, Bürgerkrieg, Terrorismus, Flucht, Migration<br>RZG 5.1, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3                                                                       |
|                   | System Erde<br>Nutzungsformen in Ökosystemen der Erde<br>RZG 3.1, 1.4, 4.1, 4.2, 4.3                                                                               |                                                                                                                                                             | <b>Die Schweiz: eine moderne Gesellschaft (7)</b><br>Gerechtigkeit, Zivilcourage, Föderalismus, direkte Demokratie, Verhältnis Schweiz - Europa<br>RZG 5.2, 5.3, 6.3, 7.1, 7.2, 7.3, 8.1, 8.3 |
|                   | Mittel- und Südamerika (4, 8)<br>Lebensweisen, Rohstoffe, Regenwald, Disparitäten, Migration, Landschaften<br>RZG 2.1, 2.2, 2.3, 2.5, 1.4, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2, 4.3 | (8)<br><i>Menschenrechte</i> sind in vielen Regionen der Welt ein wichtiges Thema.                                                                          | <b>Demokratie und Menschenrechte (8)</b><br>Verfassung, Gewaltenteilung, Grundrechte, Menschenrechte, Menschenwürde<br>RZG 8.1, 8.2, 8.3                                                      |
|                   | Projekt Zukunft (7)<br>Klimawandel, Verstädterung, Disparitäten, Migration, Ressourcen<br>RZG 1.2, 1.4, 3.1, 4.1, 4.2, 4.3                                         |                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                               |

Abbildung 1: Bezüge zwischen Geografie und Geschichte (Lehrplan 21)

### Abschliessend und vorausblickend

Das CIMIC-Lehrmittel «Wie sicher sind wir? Die Sicherheitspolitik der Schweiz» lässt sich inhaltlich und formal ganz klar sehen. Es wirft jedoch eine gewichtige Frage auf: Weshalb wird die Sekundarstufe I (landläufig die Oberstufe – insbesondere die 9. Klasse) ausgeklammert? Eine logische pädagogisch-didaktische Antwort auf diesen Kritikpunkt gibt es nämlich nicht, denn:

Die Sekundarstufe I schlägt auch in entwicklungspsychologischer Hinsicht die Brücke ins Berufs- und Erwachsenenleben. Die Jugendlichen können in der 9. Klasse durchaus komplexe(re) und komplizierte(re) Inhalte verstehen sowie transferieren. Parallel dazu wachsen das Bewusstsein und das Interesse für (si-

**«Das CIMIC-Lehrmittel «Wie sicher sind wir? Die Sicherheitspolitik der Schweiz» lässt sich inhaltlich und formal ganz klar sehen. Es wirft jedoch eine gewichtige Frage auf: Weshalb wird die Sekundarstufe I (landläufig die Oberstufe – insbesondere die 9. Klasse) ausgeklammert?»**

cherheits-)politische Themen. Der Lehrplan 21 ist kompetenzorientiert. Er fördert gezielt die gleichen Kompetenzen wie das Lehrmittel: Methodenkompetenz, Fachkompetenz, Sozialkompetenz.<sup>10</sup> Das Lehrmittel liesse sich hervorragend in den Fachbereich *Räume, Zeiten, Gesellschaften* (Geografie und Ge-



schichte) integrieren, was die Tabelle (Abbildung 1) veranschaulicht.<sup>11</sup>

Selbstverständlich bräuchte es alters- respektive zielgruppenadäquate Anpassungen. In Anbetracht der Chance, das gute und zeitgemässe CIMIC-Lehrmittel «Wie sicher sind wir? Die Sicherheitspolitik der Schweiz» auch offiziell der Sekundarstufe I zugänglich zu machen, ist das ein geringer Aufwand. ♦

## Endnoten

- 1 Siehe hierzu den Menüpunkt «Schulen und Armee» auf der Webseite der Gruppe Verteidigung. Zugriff 24.09.2024. <https://www.vtg.admin.ch/de/schulen-und-armee>.
- 2 Ebd.
- 3 Was sind Lehrmittel eigentlich? «Lehrmittel sind analoge und/oder digitale (Hilfs-)Mittel zur Unterstützung, Förderung und Steuerung von Lehr-/Lernprozessen. Sie konkretisieren Kompetenzen und Lerninhalte, bereiten diese für den Unterricht didaktisch hochwertig auf. Sie enthalten Materialien für Lehrpersonen (Lehrwerk) und für Schüler\*innen (Lernwerk). Lehrmittel als zentraler Bestandteil der Didaktik greifen die acht Grundfragen des Lehrens und Lernens auf: Wer mit wem? Was? Wie? Womit? Wann? Wo? Wozu? Warum?» Rico Cathomas und Myriam Gessler. «Der CAS Lehrmittelautor\*in an der PH Graubünden. Lehrmittelentwicklung mittels Modellierung: Der Qualitätsquadrant für Lernaufgaben und Lernziele». Magazin ilz.ch 1/2021, S. 5. Zugriff 24.09.2024. [https://www.ilz.ch/sites/default/files/inline-files/ilzch\\_21\\_1.pdf](https://www.ilz.ch/sites/default/files/inline-files/ilzch_21_1.pdf).
- 4 Philippe Herren, Hans Utz, Larissa Zogg. *Wie sicher sind wir? Die Sicherheitspolitik der Schweiz*. Bern: hep Verlag, 2024.
- 5 Das Lehrmittel verfügt über eine eigene Webseite. Zugriff 24.09.2024. <https://www.sicherheits-politik.ch>.
- 6 Anfänglich blieben der Zivilschutz und der Zivildienst unerwähnt. Das wurde medial sofort bemängelt, beispielsweise von der NZZ: Ladina Triaca. «Der Bund vergisst die Zivis». NZZ online, 17.08.2024. Zugriff 24.09.2024. <https://www.nzz.ch/schweiz/ups-der-bund-vergisst-den-zivildienst-ld.1843981>. Das Lehrmittel wird aktuell entsprechend überarbeitet.
- 7 Gute, zeitgemässe Lehrmittel «bieten Orientierung und Unterstützung im Unterricht, haben einen starken Praxis- und Lebensweltbezug, rufen Präkonzepte ab, konfrontieren vielseitig mit dem Thema, inspirieren, regen zu eigenen Lernvorhaben an (Transferleistung und Nachhaltigkeit)». Cathomas und Gessler. «Der CAS Lehrmittelautor\*in», S. 5.
- 8 Siehe hierzu «Informationen für die Lehrpersonen zum Lehrmittel «Wie sicher sind wir?»», S. 2. Zugriff 24.09.2024. [https://s3.eu-central-2.wasabisys.com/files.sicherheits-politik.ch/p/assets/informationen\\_wie\\_sicher\\_sind\\_wir\\_1aufl\\_2024.pdf](https://s3.eu-central-2.wasabisys.com/files.sicherheits-politik.ch/p/assets/informationen_wie_sicher_sind_wir_1aufl_2024.pdf).
- 9 Ebd., S. 15 f.
- 10 «Informationen Lehrpersonen», S. 3 sowie allgemeine Hinweise zur Kompetenzorientierung des Lehrplans 21. Zugriff 24.09.2024. <https://www.lehrplan21.ch/kompetenzorientierung> und der spezifische Überblick (Kanton Bern). Zugriff 24.09.2024. <https://be.lehrplan.ch/index.php?code=e100l1>.
- 11 Erziehungsdirektion des Kantons Bern. *Lehrplan 21. Räume, Zeiten, Gesellschaften. Elemente des Kompetenzaufbaus*, Bern: Eigenverlag Kanton, 2016, S. 14–18. Zugriff 24.09.2024. [https://be.lehrplan.ch/lehrplan\\_printout.php?k=1&z=3&ekalias=o&fb\\_id=6&fb\\_id=4](https://be.lehrplan.ch/lehrplan_printout.php?k=1&z=3&ekalias=o&fb_id=6&fb_id=4). Die im Fliesstext abgebildete Tabelle befindet sich auf S. 20.

Forum

## Qui desiderat pacem, praeparet bellum: Frieden durch militärische Stärke?



**STEFAN REBENICH,**  
Universität Bern

### Résumé

«Qui veut la paix prépare la guerre». Ce mot de Végèce, un auteur de l'Antiquité tardive, reflète l'idée que la force militaire est indispensable au maintien de la paix. Historiquement, les Etats ont compté sur leurs armes et leurs armées pour éviter les conflits, notamment pendant la guerre froide. L'invasion de l'Ukraine par

la Russie montre que la défense militaire est essentielle pour la souveraineté et la liberté d'un Etat. La diplomatie est certes importante, mais seule la préparation à la guerre peut en fin de compte garantir une dissuasion efficace face aux régimes expansionnistes. Nous devrions donc suivre le conseil de Végèce.

**Schlüsselbegriffe** Vegetius; Krieg; Frieden; Verteidigungsbereitschaft; Militärwesen

**Keywords** Vegetius; war; peace; defence; military affairs



**PROF. DR. STEFAN REBENICH** ist ordentlicher Professor für Alte Geschichte und Rezeptionsgeschichte der Antike bis in das 20. Jahrhundert an der Universität Bern. Von 2017 bis 2019 war er Dekan der Philosophisch-historischen Fakultät. Seit 2022 ist er auch Präsident des Walter Benjamin Kollegs der Universität Bern.

E-Mail: [stefan.rebenich@unibe.ch](mailto:stefan.rebenich@unibe.ch)

Können in Zeiten von Krieg und Konflikt Friedensverhandlungen ohne militärische Abschreckung überhaupt erfolgreich sein? Viele Grossmächte vertrauten in der Vergangenheit und vertrauen auch heute noch auf ihre Armeen, um eine direkte militärische Konfrontation zu vermeiden und den Frieden zu bewahren. Im sogenannten Kalten Krieg in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts rüsteten die USA und die Sowjetunion nuklear auf, um die gegenseitige Vernichtung zu verhindern; der Zustand wurde als «Gleichgewicht des Schreckens» bezeichnet. Viele Staaten setzen heute auf militärische Verteidigungsbündnisse wie die NATO, um potenzielle Angreifer abzuschrecken. Dabei steht die Frage im Raum, ob in einer globalisierten Welt, in der Konflikte oft komplex und multilateral sind, allein die Vorbereitung auf einen Krieg eine ausreichende Antwort auf mögliche Bedrohungen sein kann.

In diesen Diskussionen wird immer wieder die lateinische Wendung *si vis pacem, para bellum* zitiert, die übersetzt lautet: «Wenn du Frieden willst, bereite dich auf Krieg vor». Niemand weiss genau, woher der Satz stammt. Kein antiker Autor hat ihn überliefert. Aber den Gedanken gibt es bereits im klassischen Altertum. Schon in Platons «Gesetzen», dem berühmten Alterswerk des griechischen Philosophen, ist zu lesen, dass die Bürger sich in Friedenszeiten für den Krieg rüsten sollen, um das Gemeinwesen zu schützen. Am nächsten kommt der Maxime ein Wort des spätantiken Schriftstellers Flavius Vegetius Renatus, der in der Vorrede zum dritten Buch seines Abrisses über das Militärwesen (*Epitoma rei militaris*) feststellt: *qui desiderat pacem, praeparet bellum* – «Wer sich nach dem Frieden sehnt, der bereite den Krieg vor». Vegetius' Werk, das wahrscheinlich Ende des vierten nachchristlichen Jahrhunderts entstanden ist, befasst sich mit

**«Der Autor unterstreicht vor allem die Bedeutung der ars bellica, der Kriegskunst, ohne die alle anderen Künste nicht möglich seien. Sie allein garantiere Freiheit, Souveränität und Stabilität.»**

**«Bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts blieb der spätantike Abriss des Militärwesens, der später auch in zahlreichen Übersetzungen vorlag, eine vielgelesene Schrift. Dann kam Clausewitz.»**

der Aushebung und Ausbildung der Soldaten, der Gliederung des Heeres, mit Fragen der militärischen Taktik, aber auch mit dem Marsch des Heerbanns, dem Lager- und Festungsbau und dem Seekrieg. Der Autor unterstreicht vor allem die Bedeutung der *ars bellica*, der Kriegskunst, ohne die alle anderen Künste nicht möglich seien. Sie allein garantiere Freiheit, Souveränität und Stabilität. Voller Bewunderung blickte Vegetius auf

die früheren Jahrhunderte zurück, da er meinte, seine Zeitgenossen seien durch lange Friedenszeiten korrumpiert worden. Das Werk will deshalb auch nicht primär ein Handbuch der Militärtaktik sein, sondern eine Anleitung für die Verantwortlichen in Politik und Heer, zu den idealisierten Zuständen der römischen Republik und der frühen Kaiserzeit zurückzukehren. Die militärische Ertüchtigung setzt harte Disziplin, effiziente Ausbildung und wehrhafte Entschlossenheit voraus. Vegetius empfiehlt mit Nachdruck: «Wer den Sieg wünscht, der bilde die Soldaten sorgfältig aus.»

Zeitkritik trieb den spätantiken Autor um, doch seine Ratschläge wurden auch von späteren Lesern geschätzt. Im Mittelalter war seine *Epitoma rei militaris*, wie über 240 Handschriften zeigen, ein Klassiker der Militärschriftstellerei, auch wenn die kämpfenden Ritterverbände sich von dem stehenden Heer, das Vegetius beschrieb, grundlegend unterschieden. Als Anleitungsschrift für die kriegsgerische Praxis taugte das Werk nicht. Die kämpfende Truppe war, anders formuliert, nicht dessen Zielgruppe. Vielmehr griffen verantwortliche Heerführer, aber auch weltliche Herrscher zu dem

Werk, um politisch-strategisches Wissen vermittelt zu bekommen. Bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts blieb der spätantike Abriss des Militärwesens, der später auch in zahlreichen Übersetzungen vorlag, eine vielgelesene Schrift. Dann kam Clausewitz.

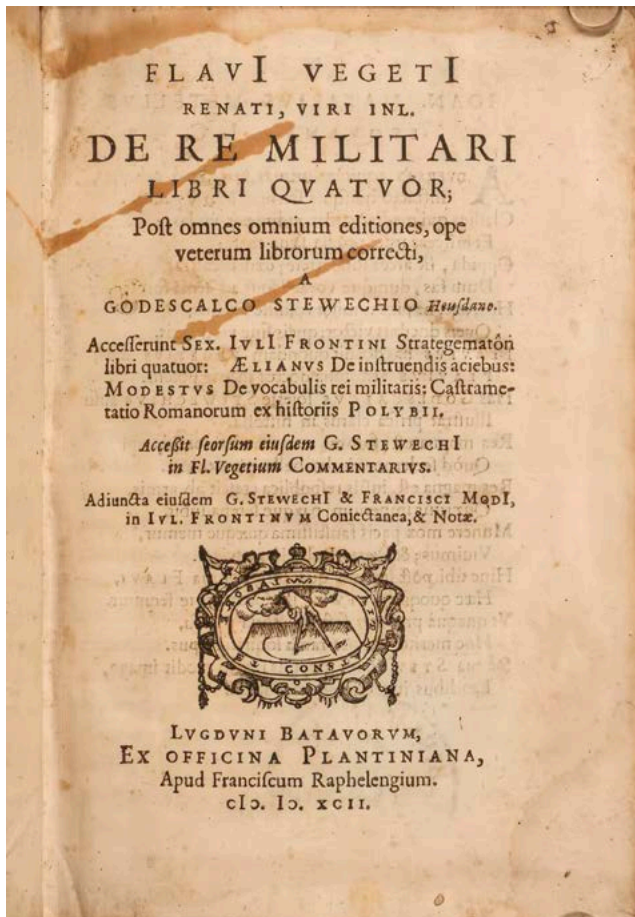


Abbildung 1: Flavii Vegetii Renati, viri inl. De re militari.  
(Quelle: Zentralbibliothek Zürich, Alte Drucke und Rara, RRC 122)

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat die Bedeutung des antiken Wortes *qui desiderat pacem, praeparet bellum* in einem neuen Licht erscheinen lassen. Es hat sich bestätigt, dass militärische Stärke entscheidend für die Sicherung des Friedens und der Souveränität eines Landes ist. Die Ukraine hatte seit 2014, nach der Annexion der Krim durch Russland, zwar begonnen, ihre militärischen Fähigkeiten mit westlicher Hilfe auszubauen, doch die Aufrüstung und Modernisierung der Streitkräfte hatte angesichts der Militärmacht Russlands nur begrenzte Wirkung. Der Angriff am 24. Februar 2022 zeigte, dass die Ukraine in ihrer Verteidigungsbereitschaft von internationaler Unterstützung durch Waffenlieferungen und militärische Ausrüstung abhing. Hätte die Ukraine von Anfang an eine stärkere und hoch technisierte Armee gehabt, wäre Putin möglicherweise abgeschreckt worden. Der Krieg hat zugleich die Bedeutung der NATO verdeutlicht. Viele osteuropäische Staaten, die Teil der NATO sind, betrachten die Allianz als lebenswichtig für ihre Sicherheit. Auch Schweden und Finnland, die lange eine Politik der Neutralität verfolgten, sind in der Folge des Ukrainekriegs der NATO beigetreten. Vielen verantwortli-

chen Politikern ist inzwischen wieder bewusst geworden, dass militärische Abschreckung eine zentrale Rolle spielt, um fremde Aggressionen zu verhindern. Der Krieg in der Ukraine verdeutlicht schliesslich die Grenzen friedlicher Konfliktlösungen, wenn autoritäre Regime wie das russische rücksichtslos auf Expansion und Machtstreben setzen. Trotz zahlreicher diplomatischer Verhandlungen und Sanktionen hat Russland seine militärische Aggression fortgesetzt. Dies untermauert die realistische Auffassung, dass ohne militärische Stärke und Verteidigungsbereitschaft keine stabile Friedensordnung bestehen kann.

**«Dies untermauert die realistische Auffassung, dass ohne militärische Stärke und Verteidigungsbereitschaft keine stabile Friedensordnung bestehen kann.»**

Das Beispiel der Ukraine sollte anderen Staaten als Mahnung dienen, dass diplomatische Bemühungen allein nicht ausreichen, um den Frieden, den auch die Alten als das höchste Gut priesen, langfristig zu sichern. Vielmehr ist eine starke militärische Verteidigung notwendig, um die Existenz eines souveränen Staates zu garantieren. Die Ereignisse seit dem 24. Februar 2022 unterstreichen, dass in einer Welt, in der Autokraten, die das Völkerrecht mit Füßen treten, bereit sind, Grenzen mit Gewalt zu verschieben, nur die militärische Abschreckung ein probates Mittel ist, Krieg zu verhindern. Wir sollten daher Vegetius' Rat auch im Atomzeitalter beherzigen: *qui desiderat pacem, praeparet bellum*. ♦

Forum

# Retour et mise en perspective sur la « guerre juste » chez Saint Thomas d'Aquin



**JACQUES-BENOÎT RAUSCHER,**  
OP

## Abstract

Die politische Theorie des gerechten Krieges wurde im Laufe der Jahrhunderte von zahlreichen Autoren vertreten. In den letzten Jahrzehnten hat sie wieder einen gewissen Einfluss auf das philosophische und politische Denken gewonnen. In diesem Zusammenhang kommt Thomas von Aquin (1224–12747) eine besondere Bedeutung zu. Durch den Aquinaten werden zwei Hauptkriterien hervorgehoben, um festzustellen, ob die Kriterien für einen gerechten Krieg erfüllt sind oder nicht. Das eine wird klassischerweise als *jus ad bellum* bezeichnet. Es zielt darauf ab, zu überprüfen, ob die Bedingungen für den Eintritt in den Krieg nicht dem Gemeinwohl widersprechen. So stellt Thomas klar, dass der Krieg von einer legitimen Auto-

rität begonnen werden muss. Eine zweite Reihe von Argumenten wird von Thomas aufgeführt, um einen Krieg als «gerecht» zu betrachten. Sie betrifft die Art und Weise, wie man sich beim Führen eines Kriegs verhält. Dies wird klassischerweise als *jus in bello* bezeichnet. Derjenige, der Krieg führt, muss bei der Vergeltung, die er seinem Gegner zufügt, verhältnismässig vorgehen. Der Position des Thomas von Aquin ist eine Position inhärent, die sowohl die Notwendigkeit in sich vereint, die Gewalt, die der Krieg mit sich bringt, nicht zu banalisieren, als auch die Unmöglichkeit, ihn grundsätzlich zu verbieten. In der Theologie wird die thomistische Position daher als «realistisch» bezeichnet.

**Schlüsselbegriffe** guerre juste; Thomas d'Aquin; jus ad bellum; jus in bello; tradition

**Keywords** gerechter Krieg; Thomas von Aquin; ius ad bellum; ius in bello; Tradition



**FR. DR DR JACQUES-BENOÎT RAUSCHER** est prêtre catholique, membre de l'ordre dominicain. Il est docteur en sociologie (Sciences Po Paris, 2010) et docteur en théologie (Université de Fribourg, 2024). Il est actuellement maître de conférences et enseignant-chercheur à la faculté de théologie de l'Institut catholique de Lyon (Lyon Catholic University). Ses recherches portent sur la doctrine sociale de l'Eglise. Il est notamment l'auteur de : *L'Eglise catholique est-elle anticapitaliste ?* (Presses de Sciences Po, 2019) ; *Découvrez la Doctrine sociale de l'Eglise avant d'aller voter* (Editions du Cerf, 2022) ; *Les frontières d'un discours : Les papes et l'accueil de l'étranger* (Editions du Cerf, 2024).

E-Mail : [jbrauscher@univ-catholyon.fr](mailto:jbrauscher@univ-catholyon.fr)



La théorie politique de la guerre juste a été défendue par de nombreux auteurs à travers les siècles. Elle a retrouvé ces dernières décennies un certain impact dans la réflexion philosophique et politique<sup>1</sup>.

Comme pour de nombreux autres sujets, Saint Thomas d'Aquin n'a pas une pensée originale sur cette thématique, dans le sens où les idées qu'il défend lui seraient spécifiques. En revanche, son originalité se situe sur deux niveaux. Le premier réside dans sa capacité à faire la synthèse des siècles de tradition qui l'ont précédé et dans l'impact incomparable (pour la théologie catholique au moins) qu'il a sur les siècles qui l'ont suivi. La seconde spécificité de l'Aquinate consiste à intégrer une théorie dont il reprend des éléments à d'autres auteurs dans sa cathédrale conceptuelle.

Dans cette contribution, nous chercherons à présenter la position de Saint Thomas sur la question de la guerre juste, mais aussi la place qu'occupe cette question dans sa réflexion morale et, enfin, sa postérité, notamment dans l'analyse contemporaine du magistère de l'Eglise.

### Place de la question de la guerre juste dans la pensée politique de Saint Thomas

Le lecteur contemporain peut éprouver quelques difficultés à entrer dans la pensée de Saint Thomas d'Aquin en général et dans sa réflexion politique en particulier. Il convient donc de redonner quelques précisions sur le cadre et les grands concepts qui caractérisent la pensée de l'Aquinate pour aborder la question spécifique du traitement de la guerre juste.

#### Une interprétation de la Bible et de la tradition chrétienne

Le cadre qui constitue la référence de Thomas est d'abord celui de la Bible et de son interprétation. Sur les questions sociales et politiques, la Bible place celui qui cherche à la commenter en tension entre l'horizon du monde à venir promis par Dieu et la nécessité de se confronter aux réalités contingentes de l'histoire humaine. La question de la guerre se situe dans une telle dynamique. La Bible comporte des scènes guerrières parfois très violentes ; mais certains de ses passages, notamment dans les discours du Christ, sonnent à l'inverse

comme un appel à une non-violence radicale (par exemple Mt 26, 52 ou Lc 6, 29). Ce contraste a très tôt interrogé les grands auteurs chrétiens. On peut, en particulier, citer Saint Augustin au tout début du Ve siècle. Dans le livre XXII de son *Contra Faustum*, le grand docteur s'interroge sur les guerres menées par Moïse. Il conclut que les hommes de bien sont parfois contraints par les situations de faire la guerre, argumentation qu'il reprendra dans le chapitre XII du livre XIX de *La Cité de Dieu*. Dans le contexte occidental, de nombreux auteurs chrétiens cherchent à pallier les désorganisations des sociétés européennes et à encadrer la violence en se référant à Augustin et à la question de la « guerre juste »<sup>2</sup>.

### « Dans le contexte occidental, de nombreux auteurs chrétiens cherchent à pallier les désorganisations des sociétés européennes et à encadrer la violence en se référant à Augustin et à la question de la « guerre juste » »

La pensée de Saint Thomas se situe dans cette perspective. Dans le texte de référence qui traite de la guerre juste dans son œuvre – la question 40 de la *Secunda Secundae* de la *Somme théologique* –, il se réfère bien évidemment à l'Évangile et à l'autorité de Saint Augustin pour présenter le problème posé. Mais avant d'entrer dans les détails de cette argumentation, il convient de préciser que l'Aquinate intègre cette présentation relative à la guerre juste dans la perspective plus large de sa réflexion politique.

#### Une interprétation dans le sillage de la philosophie d'Aristote

La pensée politique de l'Aquinate est centrée en particulier autour de deux notions directement reprises de la philosophie d'Aristote.

La première de ces notions est le bien commun. C'est en lui que réside l'unité du corps social. Les hommes vivent en communauté ou en société car, ce faisant, ils accomplissent leur nature. La vie avec d'autres permet à l'homme d'être plus pleinement lui-même, d'être moralement meilleur et – ajoute Saint Thomas d'Aquin – de se rapprocher plus étroitement

**« Chercher le bien commun c'est chercher mon bien qui est aussi le bien de mes concitoyens. On le perçoit, une telle perspective peut avoir un impact sur le traitement de la question de la guerre. »**

de Dieu<sup>3</sup>. Le bien commun consiste à considérer que mon bien et celui de la personne avec laquelle je vis en société ne sont pas en opposition. C'est dans la mesure où je prends en considération le bien de l'autre que je progresse plus profondément vers le bien que je poursuis personnellement. En ce sens, la logique du bien commun se distingue des logiques modernes qui consistent à faire passer les intérêts du groupe sur ceux de l'individu (par exemple dans le marxisme) ou, à l'inverse, les intérêts individuels sur l'intérêt général (par exemple dans le libéralisme). Chercher le bien commun, c'est chercher mon bien qui est aussi le bien de mes concitoyens. On le perçoit, une telle perspective peut avoir un impact sur le traitement de la question de la guerre. Celle-ci ne pourra jamais, pour Saint Thomas d'Aquin, consister à mettre l'intérêt supérieur du groupe en concurrence avec la nécessité de faire prévaloir des droits individuels. S'il agit moralement, l'homme agit en vue du bien commun dans lequel est inscrit son bien propre.

Le second élément repris par Thomas d'Aquin à la philosophie grecque dans le domaine qui nous intéresse ici est la valorisation, dans la recherche du bien commun, de la vertu de prudence. Cette vertu consiste à mettre en adéquation la fin et les moyens, le singulier et l'universel<sup>4</sup>. En cela, celui qui prend une décision dans le domaine politique se doit de le faire avec prudence. Mais la prudence manifeste aussi pour le croyant qu'il peut tenir un idéal élevé tout en prenant en compte les contingences pratiques. On perçoit le rôle que cette vertu peut jouer dans le cas de la guerre juste. Si l'idéal chrétien consiste bien à rejeter l'usage de la violence et à tendre vers la paix, ce serait pécher par manque de prudence, selon Saint Thomas, que de proscrire par principe le recours à la guerre dans un monde qui n'est précisément pas parfait. L'Aquinate indique ainsi :

*« On doit toujours être prêt à ne pas résister ou à ne pas se défendre alors qu'il le faudrait. Mais parfois il faut agir autrement, pour le bien commun, et même pour le bien de ceux que l'on combat ».*<sup>5</sup>

Le respect de la vertu de prudence consiste par ailleurs à ne pas regarder uniquement la fin d'une action pour juger de sa moralité. Une action authentiquement prudente doit choisir une fin bonne et des moyens bons dans une circonstance donnée. Pour Thomas, la vie bonne ne consiste pas seulement à faire le bien mais à bien faire le bien. Cette double prise en considération se retrouve dans les critères mobilisés par Saint Thomas d'Aquin pour présenter les critères permettant de déclarer une guerre « juste ».

**« Si l'idéal chrétien consiste bien à rejeter l'usage de la violence et à tendre vers la paix, ce serait pécher par manque de prudence, selon Saint Thomas, que de proscrire, par principe, le recours à la guerre dans un monde qui n'est précisément pas parfait. »**

#### Les critères mobilisés pour parler d'une guerre juste

Deux grands critères sont mis en avant par l'Aquinate pour déterminer que les critères d'une guerre juste sont remplis.

Le premier est classiquement appelé *jus ad bellum*. Il vise à vérifier que les conditions d'entrée en guerre ne contredisent pas le bien commun. Thomas précise ainsi que la guerre doit être déclenchée par une autorité légitime :

*« Il n'est pas du ressort d'une personne privée d'engager une guerre, car elle peut faire valoir son droit au tribunal de son supérieur ; parce qu'aussi le fait de convoquer la multitude, nécessaire pour la guerre, n'appartient pas à une personne privée. Puisque le soin des affaires publiques a été confié aux princes, c'est à eux qu'il appartient de veiller au bien public de la Cité, du royaume ou de la province soumis à leur autorité. »*<sup>6</sup>

On retrouve ici le soin apporté par l'Aquinate pour les autorités politiques. Respecter les autorités légitimes – même les autorités non chrétiennes – est une nécessité absolue pour le bien commun, et donc un devoir pour le membre d'une collectivité, *a fortiori* pour le croyant<sup>7</sup>. A ce critère d'entrée en guerre, Thomas en ajoute un second qui lui est lié et qui consiste

**« On le voit, dans une perspective évangélique, l'Aquinate vise à éviter que l'entrée en guerre réponde à une pulsion violente ; fidèle à la tradition aristotélicienne qu'il christianise, il cherche aussi à placer l'entrée en guerre en adéquation avec l'idée de bien commun. »**

à vérifier « que l'on attaque l'ennemi en raison de quelque faute »<sup>8</sup>. On le voit, dans une perspective évangélique, l'Aquinate vise à éviter que l'entrée en guerre réponde à une pulsion violente ; fidèle à la tradition aristotélicienne qu'il christianise, il cherche aussi à placer l'entrée en guerre en adéquation avec l'idée de bien commun.

Une seconde série d'arguments est utilisée par Saint Thomas pour considérer une guerre comme « juste ». Elle concerne la manière de se comporter en faisant la guerre. C'est ce qu'on appelle classiquement le *jus in bello*. Celui qui fait la guerre doit respecter une certaine proportion dans la riposte qu'il inflige à son adversaire. Citant Augustin, Thomas appelle celui qui fait la guerre à une modération dans son comportement :

*« On doit se proposer de promouvoir le bien ou d'éviter le mal. C'est pour cela que Saint Augustin écrit : « Chez les vrais adorateurs de Dieu les guerres mêmes sont pacifiques, car elles ne sont pas faites par cupidité ou par cruauté, mais dans un souci de paix, pour réprimer les méchants et secourir les bons. » En effet, même si l'autorité de celui qui déclare la guerre est légitime et sa cause juste, il arrive néanmoins que la guerre soit rendue illicite par le fait d'une intention mauvaise. Saint Augustin écrit en effet : « Le désir de nuire, la cruauté dans la vengeance, la violence et l'inflexibilité de l'esprit, la sauvagerie dans le combat, la passion de dominer et autres choses semblables, voilà ce qui dans les guerres est jugé coupable par le droit » »<sup>9</sup>*

On peut mettre en adéquation ce principe avec la recherche classique d'une riposte proportionnée aux torts subis et avec une possibilité effective de victoire qui ne transforme pas la guerre en un pur acte de vengeance ne débouchant pas sur une situation de paix durable.

La position de Thomas d'Aquin est une position qui tient à la fois de la nécessité de ne pas banaliser la violence qu'implique la guerre – dans une perspective évangélique – et de l'impossibilité de la proscrire par principe. En théologie, la position thomasiennne est donc qualifiée de « réaliste ».

**« La position de Thomas d'Aquin est une position qui tient à la fois la nécessité de ne pas banaliser la violence qu'implique la guerre, dans une perspective évangélique – et de l'impossibilité de la proscrire par principe. En théologie, la position thomasiennne est donc qualifiée de « réaliste ». »**

#### Postérité de la position de Thomas d'Aquin en théologie catholique

Si cette perspective a longtemps inspiré la réflexion en théologie catholique, elle est aujourd'hui souvent remise en cause jusque dans les propos pontificaux.

#### Les positions en consonance avec Thomas d'Aquin

Ainsi, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et dans le contexte de la guerre froide, le pape Pie XII reprend des éléments qui peuvent sonner en adéquation avec les propos de Saint Thomas d'Aquin :

*« [les esprits de nos contemporains] se déplacent entre deux pôles opposés. Certains reprennent le vieil adage, pas tout à fait faux, mais qui se prête à être mal compris et souvent maltraité : « si vis pacem, para bellum » : si vous voulez la paix, préparez la guerre. D'autres croient trouver le salut dans la formule : la paix à tout prix ! Les deux parties veulent la paix, mais les deux la mettent en danger. Certains, parce qu'ils suscitent la méfiance ; d'autres, parce qu'ils encouragent la sécurité de ceux qui préparent l'agression. Tous deux compromettent donc, sans le vouloir, la cause de la paix, précisément au moment où l'humanité écrasée sous le poids des armes, affligée par la prévision de nouveaux conflits plus graves, tremble à la pensée d'une catastrophe future. »<sup>10</sup>*

De fait, le pontife stigmatise une volonté d'entrée en guerre qui ne serait pas conforme au *jus ad bellum*.

Mais il dit aussi son désaccord avec toute personne qui prendrait insuffisamment en compte la prudence politique impliquant de ne pas exclure par principe l'option de la guerre.

Cette perspective est reprise par divers théologiens qui, sans proscrire le recours à la guerre, cherchent à la limiter radicalement. Même s'ils ne sont pas nécessairement à classer dans la théologie « thomiste », leur réalisme les rapproche de l'Aquinate. En effet, ils insistent, à l'instar de René Coste<sup>11</sup>, sur les dangers que représentent une entrée en guerre et les conséquences désastreuses dont celle-ci est toujours porteuse. Mais ils refusent de condamner en général le recours à la guerre. Ils préfèrent rappeler la nécessité de ne jamais perdre de vue l'horizon de la paix.

**« Cette perspective est reprise par divers théologiens qui, sans proscrire le recours à la guerre, cherchent à la limiter radicalement. Même s'ils ne sont pas nécessairement à classer dans la théologie « thomiste », leur réalisme les rapproche de l'Aquinate. »**

#### Les distances avec la position thomiste

Si le pape Paul VI, à la tribune des Nations Unies, avait lancé un vibrant appel à la suite de son prédécesseur Jean XXIII pour que l'humanité ne connaisse « jamais plus la guerre »<sup>12</sup>, il n'avait pas pris ses distances avec le concept de « guerre juste ». A cet égard, la position du pape François tranche nettement avec celle de ses prédécesseurs dans un passage de son encyclique *Fratelli tutti* publiée en 2020 :

*« Nous ne pouvons donc plus penser à la guerre comme une solution, du fait que les risques seront probablement toujours plus grands que l'utilité hypothétique qu'on lui attribue. Face à cette réalité, il est très difficile aujourd'hui de défendre les critères rationnels, mûris en d'autres temps, pour parler d'une possible « guerre juste ». Jamais plus la guerre ! »<sup>13</sup>*

Certes, le pape François ne cite pas explicitement Saint Thomas d'Aquin. Mais on voit clairement que la manière dont le docteur dominicain parlait de la guerre juste entrerait sous le coup de la méfiance

pontificale ici exprimée. On peut donner deux interprétations à cette prise de distance récente. La première est liée à l'évolution du contexte géopolitique. En particulier, l'existence d'institutions internationales et d'un droit international très structuré ne permet plus de parler de « guerre juste » comme au Moyen-âge. En effet, la gamme de possibilités susceptibles d'aider à éviter la guerre apparaît très étendue et rend moins pertinente la notion de *jus ad bellum*. Dans une perspective proche, l'existence d'armes de destruction massive rend le concept de *jus in bello* délicat à invoquer. En ce sens, on peut dire que le pape François, s'exprimant sept cents ans après Thomas d'Aquin, ne se place pas dans la même perspective en raison de l'évolution du contexte. Par ailleurs, les pontifes insistant, dans un contexte de lutte contre l'avortement et l'euthanasie, sur le respect de toute vie<sup>14</sup>, se voient contraints de proclamer aussi la défense de la vie y compris dans le contexte d'une guerre, même jugée juste.

Cependant, un second argument est avancé par le pape François pour remettre en cause le concept de « guerre juste ». En effet, un peu plus haut dans son texte, le pontife indique :

*« On tombe facilement dans une interprétation trop large [du droit éventuel à la légitime défense]. On veut ainsi justifier indument même des attaques « préventives » ou des actions guerrières qui difficilement n'entraînent pas « des maux et des désordres plus graves que le mal à éliminer » ».<sup>15</sup>*

Ici, l'argument du pape François n'est pas relatif à une évolution du contexte géopolitique. Il consiste à rappeler le caractère prophétique de l'attitude chrétienne qui ne devrait pas trop composer avec les contingences politiques pour faire preuve d'une certaine radicalité dans son rapport, notamment, avec la question de la guerre. Pareille prise de position n'est pas sans rappeler l'attitude de théologiens contemporains comme Stanley Hauerwas<sup>16</sup> ou William Cavanaugh<sup>17</sup>, qui ont insisté sur la nécessité de quitter les réflexes d'une Eglise habituée à conseiller les pouvoirs en place pour ne pas perdre ce qui fait le « sel » du témoignage évangélique, fondamentalement non-violent.

La perspective de la guerre juste s'inscrit dans le vaste champ de la pensée de Thomas d'Aquin. Celle-ci se

caractérise par la nécessité de tenir un certain idéal évangélique, tout en rendant ce dernier compatible avec les exigences réelles des situations humaines. Aujourd'hui, cette approche paraît rencontrer moins d'écho auprès de théologiens chrétiens. Elle semble même contestée de la part des pontifes. On peut y lire une tentative de requalification de la parole catholique dans le champ politique. En dépit de l'influence qu'elle continue d'exercer et de revendiquer auprès des institutions internationales, celle-ci cherche à se placer sur un plan moins politique que prophétique. Si le pape François se fait le chantre de la pensée de Saint Thomas dans le domaine de la morale familiale et sexuelle<sup>18</sup>, il semble moins enclin à se rapprocher du Docteur dominicain dans de nombreux autres domaines de la morale politique<sup>19</sup>. A cet égard, le cas de la guerre juste n'est pas un cas isolé. ♦

### Quelques références bibliographiques

- CAPIZZI Joseph, *Politics, Justice and War: Christian Governance and the Ethics of Warfare*, Oxford University Press, 2015.
- CAVANAUGH William, *Comme un hôpital de campagne*, Desclée de Brouwer, 2016.
- COSTE René, *Théologie de la paix*, Paris, Editions du Cerf, 1997.
- HAUERWAS Stanley, *L'Amérique, Dieu et la guerre*, Bayard-Labor et Fides, 2018.
- JOBLIN Joseph, *L'Eglise et la guerre: conscience, violence, pouvoir*, Desclée de Brouwer, 1988.
- NIEBUHR Reinhold, «Why the Christian Church is Not Pacifist», in: *The Essential Reinhold Niebuhr. Selected Essays and Addresses*, Ed. Robert Mc Afee Brown, 1987.
- WALZER Michael, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, New York, Basic Books, 1977.

### Notes

- 1 Voir par exemple Michael WALZER, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, New York, Basic Books, 1977.
- 2 Voir les synthèses présentées par Joseph CAPIZZI (*Politics, Justice and War, Christian Governance and the Ethics of Warfare*, Oxford University Press, 2015).
- 3 Le traitement du bien commun par Saint Thomas d'Aquin se situe dans divers textes. Il est préférable pour une première approche de se reporter aux présentations synthétiques apportées sur ce sujet, par exemple par François DAGUET (*Du politique chez Thomas d'Aquin*, Paris, Vrin, 2015).
- 4 Saint Thomas d'Aquin, *Somme théologique*, IIa IIae, q. 47.
- 5 Id., q. 40, a.1, ad. 2 (Traduction des Éditions du Cerf, 2021)
- 6 Id., q. 40, a.1.
- 7 Id., q. 10, a.10.
- 8 Id., q. 40, a.1.
- 9 Id.
- 10 Pie XII, Radio-message de Noël 1948.
- 11 René COSTE, *Théologie de la paix*, Paris, Editions du Cerf, 1997.
- 12 Paul VI, Discours aux Nations Unies, 4 octobre 1965 et Jean XXIII, Lettre encyclique *Pacem in terris*, 11 avril 1963, no 126–127.
- 13 François, Lettre encyclique *Fratelli tutti*, 3 octobre 2020, no 258.
- 14 Jean-Paul II, Lettre encyclique *Evangelium vitae*, 25 mars 1995.
- 15 Id.
- 16 Stanley HAUERWAS, *L'Amérique, Dieu et la guerre*, Bayard-Labor et Fides, 2018.
- 17 William CAVANAUGH, *Comme un hôpital de campagne*, Desclée de Brouwer, 2016.
- 18 François, Exhortation apostolique *Amoris laetitia*, 19 mars 2016.
- 19 C'est le cas sur la question de l'accueil de l'étranger. Voir Jacques-Benoît RAUSCHER, *Les frontières d'un discours: Les papes et l'accueil de l'étranger*, Paris, Editions du Cerf, 2024.



## Compilatio VIII



**CHRISTOPH EBNÖTHER,**  
stratos

Der Kleinstaat Schweiz braucht eine überzeugende Sicherheitspolitik und eine glaubhafte Verteidigungsfähigkeit, um eine Chance zu besitzen, Land und Bevölkerung in einem kriegesischen Konflikt zu schützen.

Die entscheidende politische Herausforderung ist dabei wohl weniger die Finanzierung der Armee als vielmehr die Frage, welchen Stellenwert die Politik der Neutralität beimisst und welche Implikationen sie auf die Verteidigungspolitik und die Ausgestaltung der politischen Vorgaben für die Armee hat. Je nach Sichtweise schliesst oder öffnet sie Handlungsräume und -möglichkeiten. Das durch Bundesrat, Parlament, Volk und Ständen zu diskutierende Spektrum schliesst das Konzept «Sicherheit durch einen NATO-Beitritt» aus; es reicht aber vom Konzept «Sicherheit durch Neutralität» bis zum Konzept «Sicherheit durch Kooperation». Das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung über die Neutralitätsinitiative wird die Weichen in die eine oder in die andere Richtung stellen.

Die geltenden rechtlichen Grundlagen (Neutralitätsrecht) erlauben der Schweiz, jedoch schon jetzt einen grossen Handlungsspielraum im Bereich der militärischen Zusammenarbeit mit dem Ausland. Es liegt an der Neutralitätspolitik, ihn zu nutzen – und an der Sicherheitspolitik, ihn im Rahmen der legalen Optionen zu füllen.

Aus militärischer Sicht, das zeigen die Beiträge in der vorliegenden *stratos*-Ausgabe deutlich, sind internationale Kooperation und Interoperabilität für die Schwei-

zer Armee eine Notwendigkeit, will unser Land den militärischen Angriff eines Aggressors erfolgreich abwehren können.

Eine Kette von Argumenten spricht für eine militärische Zusammenarbeit mit anderen Staaten, anderen Streitkräften und Bündnissen:

- Es muss davon ausgegangen werden, dass ein zukünftiger Gegner präzise Wirkung auf grosse Distanz erzielen kann.
- Auf diese Entwicklung muss die Schweiz reagieren, und ihre Armee muss fähig sein, einen Gegner auf Distanz abhalten zu können.
- Weil sich die Schweiz gegen einen Gegner, der über eine grosse Menge an weitreichenden und präzisen Waffensystemen verfügt schlicht nicht autonom verteidigen kann und ihr die strategische Tiefe fehlt, ist sie auf militärische Kooperation angewiesen.
- Unter diesen Voraussetzungen ist eine Verteidigung ab Landesgrenze kaum noch sinnvoll.
- Eine glaubwürdige Verteidigung ist für die Schweizer Armee unter den genannten Umständen nur möglich, wenn sie Zugang zu entsprechenden Technologien hat, die erforderlichen Prozesse beherrscht und den Einsatz als Gesamtsystem üben kann.
- Ein ausreichender Grad an Interoperabilität ist schliesslich eine *conditio sine qua non*, wenn die Schweizer Armee im Verteidigungsfall mit ausländischen Streitkräften zusammenarbeiten will und muss. ♦



Lesen Sie die gesamte Compilatio auf der Internetseite von *stratos*.



**DR. CHRISTOPH EBNÖTHER** ist Historiker, Politologe und Chefredaktor von *stratos*. Er war von 2002 bis 2020 Senior Lecturer an der ZHAW School of Management and Law und dozierte an weiteren Hochschulen. Zu seinen Schwerpunkten gehört das politische System der Schweiz. In seiner Milizfunktion war er Leitender Nachrichtenoffizier der Pz Br 11 und zuletzt als Oberst im Stab Operative Schulung eingeteilt.

E-Mail: [Christoph.Ebnoether@vtg.admin.ch](mailto:Christoph.Ebnoether@vtg.admin.ch)



# stratos digital



stratos gibt es auch als digitale Plattform.

Unter der Adresse [www.vtg.admin.ch/de/stratos](http://www.vtg.admin.ch/de/stratos) ist nicht nur die aktuelle Ausgabe der Zeitschrift zu finden, sondern auch weitere Artikel, Calls for Papers und ein Archiv. Die Internetseite wird kontinuierlich ausgebaut.

Seit Juli 2024 sind folgende Artikel erschienen:

CHRISTOPH EBNÖTHER (STRATOS DIGITAL #86)

- **Zum Kernbestand der Elemente und Probleme einer glaubhaften Verteidigungsfähigkeit der Schweiz: Compilatio VII zu stratos 1-24**

THEODOR H. WINKLER (STRATOS DIGITAL #87)

- **Wie lang ist Putins Atem?**

ANNE-LAURE GASSNER (STRATOS DIGITAL #88)

- **Impact environnemental des munitions en Suisse : historique et contexte actuel**

PASCAL CATTILAZ (STRATOS DIGITAL #89)

- **Der Mensch ist auch in der privaten Sicherheitsbranche die wichtigste Ressource**

URS VON ARB (STRATOS DIGITAL #90)

- **Migration und innere Sicherheit: Die Schweiz ist keine Insel**

BERNHARD ALTERMATT (STRATOS DIGITAL #91)

- **Die Russische Armee als Gewinnerin der Wagner-Revolte und der Liquidation Prigoschins: Zwei atlantische Perspektiven auf die Streitkräfte als bestimmender Faktor in Putins Machtsystem**

ANDREA ALESSANDRO PIETRO RAPPAZZO (STRATOS DIGITAL #92)

- **Wie transformationale und absichtsbasierte Führung die Zielerreichung mittels Auftragstaktik vorantreibt**

CHRISTOPH EBNÖTHER (STRATOS DIGITAL #93)

- **Neuer Hybridmotor mit militärischem Nutzen**

ROC IORÉ (STRATOS DIGITAL #94)

- **Let Ukraine Use the Full Capability of U.S. Weapons**

**NEU!**

## **stratos Podcast #2: Neutralität**

Die Neutralität der Schweiz ist seit dem Beginn des Ukrainekrieges in aller Munde. Wie ist aus der Staatsmaxime ein nationales Identitätsmerkmal geworden? Und was denkt die Bevölkerung über die Neutralität? Darüber diskutieren Dr. Marco Jorio, Historiker und Autor der enzyklopädischen Gesamtdarstellung «Die Schweiz und ihre Neutralität», und Thomas Ferst, wissenschaftlicher Projektleiter der Studienreihe Sicherheit, welche jährlich von der Militärakademie MILAK an der ETH Zürich zusammen mit dem Center for Security CSS der ETH Zürich publiziert wird. Moderation: Christoph Brunner, *stratos*.

## **stratos Podcast #3: KI und autonome Waffensysteme**

Das Thema KI und autonome Waffensysteme ist unweigerlich mit ethischen Fragen verbunden. Wie geht die Armee eines liberalen Rechtsstaates mit KI in seinen Waffensystemen um? Welche Rolle kann oder muss das Völkerrecht dabei spielen? Welche Bedeutung haben letale autonome Waffensysteme in der Zukunft? Darüber diskutieren Prof. Dr. Peter G. Kirchschläger, Ethik-Professor und Leiter des Instituts für Sozialethik ISE an der Universität Luzern sowie Gastprofessor an der ETH Zürich, und Andreas Cantoni, seit über 25 Jahren beruflich im Sicherheitsumfeld tätig, Oberst i Gst a D und Vorstandsmitglieder der Schweizerischen Stiftung für Technik und Armee STA. Moderation: Christoph Brunner, *stratos*.

Der Podcast ist u. a. verfügbar auf  
[www.vtg.admin.ch/de/stratos-podcast](http://www.vtg.admin.ch/de/stratos-podcast)



## **stratos Sonderausgabe 24**

### **Militärethische Perspektiven: Führung, Erziehung, Ausbildung im Spiegel von Tod und Technologie**

Anlässlich der DACH-Tagung Militäréthik 2024 im September in Luzern wurden vielschichtige Themen diskutiert, die sowohl die Verantwortung von Militärangehörigen, sicherheitspolitische Gesichtspunkte, militärische Ausbildung sowie die Rolle moderner Technologien in den Vordergrund stellten. Die *stratos* Sonderausgabe 24 fasst die Beiträge der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus Deutschland, Österreich und der Schweiz zusammen.

Die Sonderausgabe wurde in Kooperation mit der Dozentur Führung und Kommunikation A der Militärakademie an der ETH Zürich erstellt.

Das Heft kann heruntergeladen werden unter:  
[www.vtg.admin.ch/de/stratos](http://www.vtg.admin.ch/de/stratos)

