

**Zeitschrift:** Der Fourier : offizielles Organ des Schweizerischen Fourier-Verbandes und des Verbandes Schweizerischer Fouriergehilfen

**Herausgeber:** Schweizerischer Fourierverband

**Band:** 48 (1975)

**Heft:** 5

  

**Artikel:** Probleme unserer Sicherheitspolitik

**Autor:** Gnägi, R.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-518445>

### **Nutzungsbedingungen**

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

### **Conditions d'utilisation**

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

### **Terms of use**

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

**Download PDF:** 28.12.2025

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

## Probleme unserer Sicherheitspolitik

*von Bundesrat R. Gnägi, Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartements*

Die Sicherheitspolitik ist eine der zentralen Fragen aller Staatspolitik. Für jeden Staat muss doch wohl das höchste Ziel darin liegen, seinen Bürgern ein Leben in der Sicherheit von Frieden und Freiheit zu ermöglichen. Dieses ideale Ziel ist auch uns zu allen Zeiten gesetzt. Es erhält aber in Zeiten der Spannung, der latenten Bedrohung und der Gefahren verschiedenster Art eine brennende Aktualität. Die Anstrengungen zur Selbstbehauptung als Staat und zur Bewahrung unserer geistigen und materiellen Institutionen sind heute von vordringlicher Wichtigkeit. Wir müssen bereit sein, uns gegen Entwicklungen und Erscheinungen, die unsere nationale Existenz in Frage stellen könnten, zur Wehr zu setzen und uns als freiheitlich-demokratischer Staat zu behaupten. Wir müssen eine schweizerische Sicherheitspolitik finden und anwenden, die unsern besondern schweizerischen Verhältnissen und unserer Stellung in der Welt angemessen ist.

Die Sicherheitspolitik im weitesten Sinn ist ein unbegrenztes Gebiet und umfasst eine ausserordentliche Vielfalt von Massnahmen aller Art, die der nationalen Selbstbehauptung dienen. Bei unserer Betrachtung müssen wir deshalb eine Beschränkung vornehmen. Auf Erscheinungen, die sich aus der friedlichen Veränderung unserer Umwelt und der Gesellschaft ergeben — ich denke etwa an die Bedürfnisse des Umweltschutzes — kann hier nicht eingegangen werden, so bedeutungsvoll sie zweifellos auch sind. Ebenso müssen die Entwicklungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich — es sei hier vor allem an das Gefälle zwischen armen und reichen Nationen oder an die schwerwiegenden Probleme der Ernährung der Weltbevölkerung gedacht — in unserem Zusammenhang beiseite gelassen werden, obschon auch sie Sicherheitsprobleme von einiger Bedeutung darstellen. Diese Fragen sind der Inhalt der täglichen politischen Auseinandersetzung. In unserer heutigen Betrachtung müssen wir den Kreis etwas enger ziehen und uns auf jene Einwirkungen beschränken, die durch feindliche Absichten und direkten oder indirekten Einsatz von Gewalt entstehen. Diese Selbstbehauptung im engeren Sinn ist der Gegenstand unserer sicherheitspolitischen Strategie.

Ich bin mir bewusst, dass es im Zeitalter weltweiter Entspannungs- und Friedenssicherungs-bemühungen eine undankbare und dem Missverständnis ausgesetzte Aufgabe ist, von den Gefahren der Zeit zu sprechen. Man setzt sich leicht dem Vorwurf der Schwarzmalerei und des Zweckpessimismus aus, wenn man auf die unerfreulichen Aspekte der heutigen Weltlage hinweist und seine Mitbürger mit ersten Mahnungen aus ihrer Sorglosigkeit aufschreckt. Ich kann mich dennoch dieser mahnenden Aufgabe nicht entziehen und muss mit aller Deutlichkeit feststellen, dass unsere heutigen sicherheitspolitischen Bemühungen von einer weltpolitischen Szenerie bestimmt werden, die in unserer Tätigkeit kein Nachlassen erträgt. So eindrücklich sie sind, möchte ich Sie nicht mit Zahlen von Front-Divisionen, Panzermassen, Raketenstellungen und Megatonnenstärken behelligen, wie dies in den Weissbüchern zur Verteidigung verschiedener Staaten heute vielfach getan wird — die Zahlen dürften Ihnen in den Grössenordnungen bekannt sein. Sicher ist, dass im Osten und Westen ein Wettrüsten zu Land, in der Luft und auf dem Wasser von bisher nie erlebter Intensität im Gang ist, das in einem seltsamen Gegensatz zu den immer wieder beteuerten Friedensbestrebungen steht. Sowohl in der Quantität als in ihrer technischen Vervollkommnung steht den Grossmächten heute ein Rüstungspotential von ungeheurer Kampf- und Zerstörungskraft zur Verfügung, das dauernd wächst und weit über das hinausgeht, was zur reinen Verteidigung erforderlich wäre. Alljährlich werden auf der Welt 200 Milliarden Dollars für Rüstungszwecke ausgegeben, wovon 80 % auf die NATO und die Warschau-Pakt-Staaten entfallen. Welchen Zwecken diese offensive Rüstungsbereitschaft schliesslich zu dienen hat, wissen wir nicht. Aber schon die Tatsache, dass die Grossmächte bereit sind, alljährlich diesen gewaltigen militärischen Aufwand zu erbringen — der sowohl in den USA als auch in der Sowjetunion im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt etwa die dreifache Höhe der Schweiz erreicht — muss uns zum Schluss führen, dass die Erhaltung und Stärkung der militärischen Handlungsfähigkeit zu den wesentlichen politischen Zielen der Grossmächte gehört.

Diese Rüstungen und die entsprechenden Truppenzahlen stehen heute zum jederzeitigen Einsatz bereit. Schon in ihrer Existenz liegen bedeutende Risiken, denn an Spannungen und Krisen fehlt es heute nicht. Seit dem Jahre 1945 haben im Durchschnitt alljährlich mindestens drei Kriege stattgefunden. Diese Zahl ist seither keineswegs im Abnehmen begriffen. Ebenso besteht keine

Gewähr dafür, dass sich kleine Konflikte auch in Zukunft lokalisieren lassen. Wir müssen deshalb auch künftig wachsam und bereit sein. Die Zeit, in der wir mit unseren Bemühungen um unsere nationale Selbstbehauptung nachlassen könnten, ist, so unerfreulich dies klingen mag, heute noch nicht gekommen.

Schon der rein terminologische Wandel, in dem nicht mehr nur der traditionelle Ausdruck der militärischen Landesverteidigung, sondern darüber hinaus der viel umfassendere Begriff der *Sicherheitspolitik* verwendet wird, lässt erkennen, dass unsere Bemühungen um die nationale Selbstbehauptung zur Zeit bedeutungsvolle Änderungen erlebt. Bisher verband sich für uns mit der Idee der Landesverteidigung regelmässig der Gedanke an die Armee, in der wir nach hergebrachtem Brauch und aus geschichtlicher Tradition heraus das alleinige Instrument zur Bewahrung unseres Landes gegenüber äusseren und gegebenenfalls auch innern Bedrohungen erblickt haben. Wir müssen hier umdenken und uns mit der Tatsache vertraut machen, dass die Armee zwar heute noch das wirkungsvollste und wichtigste Mittel zum Schutz von Volk und Staat ist, dass sie jedoch diese Aufgabe nicht mehr allein zu erfüllen vermag. Die Operationen der Armee müssen ergänzt werden mit einer Vielfalt weiterer Schutz- und Sicherungsmassnahmen, die in einer Auseinandersetzung ebenfalls unentbehrlich geworden sind, und die wir unter dem Sammelbegriff der *Sicherheitspolitik* zusammenfassen.

Wir stehen gegenwärtig in unseren Bemühungen um die Verteidigung unseres Landes an einem bedeutsamen Wendepunkt. Anlass zu diesem Wandel gab die Erkenntnis, dass der moderne Krieg, auf den wir uns vorzusehen haben, in noch vermehrtem Mass als dies früher der Fall war, den rein militärischen Rahmen sprengt und zu einem allumfassenden Krieg zu werden droht. Ein solcher würde sich nicht nur gegen die Armee eines Gegners richten, sondern seine ganze Nation, seine Bevölkerung, seine Wirtschaft, seine Wohnstätten und seine Infrastruktur treffen. Ein künftiger Krieg würde mit allen Mitteln der Zerstörung schrankenlos geführt und würde sich gegen die betroffene Nation in ihrer Gesamtheit richten. Kriege sind heute nicht mehr nur Auseinandersetzungen zwischen Armeen, sondern zwischen den Völkern in ihrer Gesamtheit.

Dieser Drohung eines umfassenden Krieges müssen wir die umfassende Verteidigung, die *Gesamtverteidigung*, gegenüberstellen, deren Ziel in der Sicherung aller Bereiche des staatlichen und privaten Lebens liegt, die in einem bewaffneten Konflikt bedroht wären und deren Zerstörung oder Schädigung unser Durchhalten erschweren oder gar verunmöglichen könnte. Unsere Aufgabe liegt also darin, Vorkehrungen zu treffen, um möglichst grossen Teilen von Volk und Armee das Überleben im modernen Krieg zu ermöglichen. Neben den militärischen sind eine erhebliche Zahl zusätzlicher Massnahmen notwendig, um diesen Schutz zu gewährleisten.

Hier liegt einmal das weite und wichtige Feld der Bemühungen um den *Zivilschutz*, dessen grosse Bedeutung in unserem Land leider noch nicht überall erkannt worden ist. Die vom Zivilschutz zu erfüllenden Massnahmen reichen von der Ausbildung der Bevölkerung für den Katastrophenfall über die Erstellung individueller und kollektiver Schutzbauten bis zur Organisation der rechtzeitigen Alarmierung. Dazu gehören auch die nötigen sanitätsdienstlichen Einrichtungen, die Dienste der Feuerwehren, der Transportmöglichkeiten usw. Die Aufgabe des Zivilschutzes, der bei uns auf ziviler Grundlage organisiert ist, umfasst die Deckung sämtlicher Bedürfnisse zum Schutz und zur Erhaltung des Lebens der Bevölkerung im Kriegsfall.

Neben dem Zivilschutz stehen die wichtigen Aufgaben der *Kriegswirtschaft*, mit denen das wirtschaftliche Durchhalten von Volk und Armee angesichts der Möglichkeit wirtschaftlicher Notlagen vorbereitet werden muss.

Nötig sind auch Massnahmen zur Stärkung der *geistigen Bereitschaft* unseres Volkes in Zeiten politischer Bedrängnis.

Schliesslich ist unsere Aussenpolitik für ausserordentliche Zeiten in allen ihren Konsequenzen politischer, diplomatischer und auch humanitärer Art durchzudenken.

Wir sind heute damit beschäftigt, ein System der Sicherheitspolitik aufzubauen, das eine klare Zuteilung der sich stellenden Aufgaben und eine eindeutige Regelung der Prioritäten vornehmen soll.

Ein erster Schritt bestand im Aufbau einer *Behördenorganisation*, wofür das Bundesgesetz vom 27. Juni 1969 über die Leitungsorganisation und den Rat der Gesamtverteidigung die Rechtsgrundlage schuf. Die neue Organisation ist am 1. April 1970 in Kraft getreten. Sie ist nun bereits seit

viereinhalb Jahren an der Arbeit. Als dauernd vorhandene Verwaltungsorganisation amtet die Zentralstelle für Gesamtverteidigung, während ihr als beratende Organe der Stab für Gesamtverteidigung und der Rat für Gesamtverteidigung zur Seite stehen.

Das erste bedeutende Ergebnis der Arbeit dieser neu geschaffenen Leitungsorganisation bestand in der Vorbereitung des *Berichtes des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz*, auch «Konzeption der Gesamtverteidigung» genannt. Wie Sie wissen werden, ist dieser Bericht, als ein wichtiger Teil der Regierungspolitik des Bundes, inzwischen von den eidgenössischen Räten behandelt worden. Insbesondere im Nationalrat hat er eine eingehende und aufschlussreiche Diskussion ausgelöst. In der Folge ist der Bericht mit dem Vermerk «zustimmend zur Kenntnis genommen» gutgeheissen worden. Damit hat das vom Bundesrat vorgelegte Sicherheitsprogramm der Schweiz den ausdrücklichen parlamentarischen Rückhalt erhalten.

Gestatten Sie mir einige nähere Hinweise auf den *bundesrätlichen Bericht über die Sicherheitspolitik* unseres Landes, der in den nächsten Jahren unsere Anstrengungen auf diesem Gebiet lenken und bestimmen wird. Dieses Dokument, das dadurch weiteste Verbreitung erhalten soll, dass es demnächst in einer allgemein verständlichen und illustrierten Volksausgabe erscheinen wird, geht von einer sicherheitspolitischen Standortbestimmung aus. In dieser werden vorerst die Grundfragen beantwortet, die unsere Selbstbehauptung in den nächsten Jahren gewährleisten sollen. Folgende Fragen stehen im Vordergrund:

- Was bedeutet *Sicherheit* für unseren neutralen Kleinstaat in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts?
- Mit welchen *Bedrohungen* müssen wir rechnen?
- Welche *Gegenmassnahmen* können von uns getroffen werden?
- Welcher *Schutzgrad* lässt sich für uns erreichen?

a) Das sicherheitspolitische Hauptziel der Schweiz kann mit dem Leitgedanken der *Wahrung des Friedens in Freiheit und Unabhängigkeit* umschrieben werden. Dieses höchste Ziel unserer Politik ist wegleitend für unsere ganze Tätigkeit. Dabei kann es sich nicht darum handeln, den Schutz eines willkürlichen Status quo sicherzustellen. Vielmehr geht es um die Aufrechterhaltung der Selbstbestimmung und um den Schutz von Bevölkerung und Staatsgebiet. Die Gesamtverteidigung darf nicht nur einigen wenigen und ihren Interessen dienen, sondern sie ist für die Gesamtheit der Bürger unseres Landes bestimmt. Darum ist es notwendig, dass unsere Gesellschaft in freier Gestaltung weiterentwickelt werden kann und dass die Wege, die wir einschlagen, im demokratischen Meinungsbildungsprozess gefunden werden. Es ist also eine der wesentlichen Voraussetzungen unserer Politik, dass unsere Handlungsfreiheit auch im innern, d. h. im politischen Bereich gewahrt wird.

Auch wenn unser Volk nach freiem Ermessen die Massnahmen zur Wahrung seiner Handlungsfreiheit selbst bestimmt, ist es notwendig, dass wir über wirkungsvolle Machtmittel verfügen, die uns erlauben, Druckversuchen zu widerstehen, denen wir von dritter Seite ausgesetzt werden könnten. Wesentlich ist dabei nicht nur die Aufrechterhaltung einer gut gerüsteten und kampfbereiten Armee, sondern auch ein verlässlich funktionierender Zivilschutz. Beide Mittel sollen uns in die Lage versetzen, Zumutungen von aussen abzulehnen, auch wenn sie von Bedrohung oder Gewalt begleitet sein sollten.

Mit der Behauptung unseres Staatsgebietes und unseres Luftraumes erbringen wir nicht nur eine Leistung im Dienste unseres nationalen Selbstschutzes — wir erfüllen damit auch eine völkerrechtliche Verpflichtung, die uns unsere dauernde Neutralität auferlegt.

b) Über die Frage, welcher *äussern Bedrohung* unser Land heute und in nächster Zukunft gegenübergestellt werden könnte, äussert sich der Bericht zur Sicherheitspolitik einlässlich, wenn auch mit der gebotenen Zurückhaltung. Hierzu wird vorerst festgestellt, dass nicht allen der im Bericht dargelegten Bedrohungsmöglichkeiten unmittelbare Aktualität beizumessen ist. Ebenso wäre es auch gefährlich, feste Zukunftstrends zu erarbeiten, deren Richtigkeit immer problematisch ist und denen stets die Gefahr innewohnt, dass sie unsere Arbeit in eine falsche Richtung lenken könnten. Vielmehr betrachtet der Bundesrat die sicherheitspolitische und vor allem die technologische Vorhersage als ein ständiges Element der strategischen Lagebeurteilung, die von uns mit

der Entwicklung der Lage laufend nachgeführt werden muss. Schliesslich ging es auch nicht darum, die möglichen Absichten, die fremde Mächte auf die Schweiz haben könnten, zu bewerten, sondern es sollte das, was an Machtpotentialen *heute* vorhanden ist und theoretisch gegen die Schweiz eingesetzt werden könnte, in seiner möglichen Auswirkung jetzt und in den nächsten Jahren eingeschätzt werden. Dabei entspricht es sicher politischer Vernunft, sich nicht auf den günstigsten, sondern auf den ungünstigsten Fall einzustellen — ohne sich jedoch dem Vorwurf des Pessimismus oder gar des Defaitismus auszusetzen.

Wie ich bereits dargelegt habe, sind zwar heute zahlreiche Initiativen auf friedliche Beilegung von Konflikten, auf Abrüstung und Rüstungsbeschränkung und Friedensbewegungen aller Art im Gang. Dennoch ist die Gefahr von Machtmissbrauch und Gewaltanwendung leider noch keineswegs gebannt. Friedensbestrebungen sind darum allein noch kein Sicherheitsersatz. Notwendig ist eine Sicherheitspolitik, die alle Bereiche der nationalen Selbstbehauptung einschliesst, und notwendig ist auch die Bereitschaft, diese Sicherheitspolitik mit dem gebührenden Ernst zu führen.

c) Der Gefahr, die zweifellos heute und in nächster Zukunft bestehende Bedrohungslage zum Anlass zu nehmen, eine totale Abwehr aufzubauen und damit das ganz Leben in Staat und Gesellschaft zu «militarisieren», ist der Bundesrat nicht erlegen. Bei der Ausarbeitung der Gesamtkonzeption stand von vorneherein fest, dass die Verteidigung der freiheitlich-demokratischen Prinzipien nicht in Formen erfolgen dürfe, die diesen schweizerischen Prinzipien zuwiderlaufen. Es wurden deshalb Vorkehrungen getroffen, um eine solche Entwicklung zu vermeiden:

– Einmal mit der klaren Unterordnung unserer Sicherheitsstrategie unter die Politik. Als solche verstehen wir das grundsätzliche Denken, Handeln und Verhalten in sicherheitspolitischen Fragen. Diese Politik umfasst den umfassend konzipierten Einsatz aller zivilen und militärischen Kräfte gegen alle Bedrohungen, die in feindlicher Absicht erfolgen können, wie Unterwanderung, Terror, Machtmissbrauch, Erpressung, direkter oder indirekter Angriff sowie Auswirkungen von kriegerischen oder kriegsähnlichen Geschehnissen im Ausland.

– Zum zweiten wurde nach Möglichkeit die Forderung nach Verhältnismässigkeit der Massnahmen und Mittel verwirklicht. Es wurde eine Selbstbehauptungsorganisation gesucht, die einen ausreichenden, wenn auch nicht überdimensionierten Schutz gewährleistet. Jeder Bedrohung soll mit dem kleinstmöglichen Aufwand entgegnet werden, ohne die Gefahr zu unterschätzen. Bei der Beantwortung der Frage nach den *konkreten Gegenmassnahmen*, die von uns getroffen werden können, war sicher davon auszugehen, dass unsere Sicherheitspolitik nicht nur kurzfristig, sondern nach Möglichkeit dauernd gewährleistet werden muss.

Die schweizerische Strategie umfasst einerseits einen nach aussen aktiven und daneben einen mehr bewahrenden, defensiven Bereich. Nach aussen aktiv sind wir in unsern Bemühungen, im internationalen Rahmen nach Kräften zur Gestaltung und Sicherung eines dauerhaften Friedens beizutragen. Defensiv ist unsere Haltung in allen Massnahmen zur Verhinderung und Abwehr von feindlichen, gegen die Sicherheit der Schweiz gerichteten Handlungen und damit zur Behauptung unserer nationalen Eigenständigkeit. Die beiden Haltungen: die nach aussen aktive und die bewahrende gleichen sich gegenseitig an. In erster Linie wollen wir gewaltsame Konflikte verhüten. Der Einsatz von Machtmitteln wird darum auch in Zukunft, in Übereinstimmung mit unseren bewährten Traditionen, nur in Notwehrsituationen erfolgen.

Die zentrale Idee unseres sicherheitspolitischen Systems liegt in der *Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft*. In erster Linie die Armee, aber auch Zivilschutz und Kriegswirtschaft, welche diese Bereitschaft gewährleisten und die wichtigsten Elemente dieser traditionellen Sicherung sind, haben eine kriegsverhindernde Rolle zu spielen. Sollte gegen unseren Willen das Ziel der Friedenserhaltung durch Bereitschaft nicht erreicht werden können und sollte es zu feindseligen Handlungen gegen unser Land kommen, dann sind wir bereit zum Kampf mit den Waffen. Die ultima ratio unserer Selbstbehauptung ist schliesslich der «Widerstand im besetzten Gebiet», der keiner zeitlichen Befristung unterliegt und bis zur Erschöpfung geführt wird.

*Fortsetzung folgt.*