Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 135 (1969)

Heft: 11

Artikel: Die Armee im Rahmen der Gesamtverteidigung

Autor: Däniker, Gustav / Wicki, A.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-45275

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: 05.12.2025

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

Die Armee im Rahmen der Gesamtverteidigung

Von Major G. Däniker und Hptm A. Wicki

Die vorliegende Arbeit ist vom Verein zur Förderung des Wehrwillens und der Wehrwissenschaft in Zürich als dritte Studie zur Wehrbereitschaft der Eidgenossenschaft herausgegeben worden. Im Vorwort führt der Vereins-Präsident unter anderem zu den aufgeworfenen Fragen der Gesamtverteidigung folgendes aus: «Zur Lösung dieses vielschichtigen Problems wollte der Verein zur Förderung des Wehrwillens und der Wehrwissenschaft einen Beitrag leisten, indem er die vorliegende Studie ermöglichte. Sie entspricht nicht in allen Teilen der Auffassung des Vereins, aber die darin geäußerten Gedanken scheinen uns wert, in der Diskussion berücksichtigt zu werden». Die Redaktion der ASMZ ist der gleichen Auffassung und dankt daher dem Herausgeber der Studie für die ihr erteilte freundliche Bewilligung zur Veröffentlichung in der ASMZ. Die Redaktion.

Erster Teil

Einleitende Bemerkungen

1. Die Ausgangslage

Die Schlagkraft der Schweizer Armee hat sich in den letzten Jahren beträchtlich erhöht. Weitere Verstärkungen sind geplant und werden laufend vorgenommen. Der über diese sicher erfreuliche Situation hinausweisende Gedanke, daß nicht die absolute Verstärkung entscheidet, sondern die relative Stärke im Vergleich zur wachsenden Macht potentieller Feindkräfte, wird aber heute kaum geäußert.

Dafür tritt seit einiger Zeit eine andere Erkenntnis in den Vordergrund, die etwa so formuliert wird: Die Sicherheit einer Nation und namentlich eines Kleinstaates könne nicht mehr allein durch militärische Macht gewährleistet werden. Geistige Bereitschaft, wirtschaftliches Durchhaltevermögen und Zivilschutz seien weitere, gleichwertige Elemente der Landesverteidigung.

Solche Überlegungen haben zweifellos viel für sich. Bereits tritt nun aber das *Problem der Gewichtung dieser Elemente* auf. Je nach Herkunft der Kommentatoren werden geistig-psychologische, wirtschaftlich-technische oder gar sanitäts- und betreuungsdienstliche Maßnahmen in den Vordergrund gestellt und als wesentlichste Komponenten der Selbstbehauptung bezeichnet. Nicht immer geschieht dies mit der nötigen Sachlichkeit. Gegner der Landesverteidigung sehen in der Verlagerung der Schwerpunkte eine Möglichkeit, die materielle Kraft unserer Abwehr zu schwächen, ohne sich zu ihrem eigentlichen Ziel bekennen zu müssen. Andere Kreise dagegen, die mit Besorgnis die allseitig zunehmenden finanziellen Bedürfnisse unseres Staates verfolgen, lassen sich nur zu gerne davon überzeugen, daß weniger kostenintensive Zweige der Gesamtverteidigung das Militär an Bedeutung übertreffen.

Die verantwortlichen Instanzen haben solche Gedanken bisher kaum korrigiert. Ausgehend vom Begriff des totalen Krieges, setzten sie bereits vor einiger Zeit Bestrebungen in Gang, die sogenannte totale Landesverteidigung aufzubauen. Man verstand darunter die Antwort auf den totalen Angriff, wie er beispielsweise im zweiten Weltkrieg nicht nur gegen die Heere, sondern auch gegen die Bevölkerung geführt worden war. Vielfach wurde jedoch übersehen, daß es sich hier nur um eine Zusammenfassung verschiedener Konfliktselemente und nicht um eine selbständige oder gar um eine ausschließliche Kriegsform handelte. Die Konzeption der totalen Landesverteidigung birgt zugleich die Gefahr der Unterordnung aller staatlichen und zivilen Maßnahmen und Bestrebungen unter den einen Zweck der Verteidigung in sich. Sie rief deshalb eine ganze Anzahl warnender Stimmen auf den Plan, die mit Recht darauf hinwiesen, daß die Verteidigungsvorkehrungen nicht die moralischen, politischen und materiellen Güter in Frage stellen oder gar gefährden dürften, zu deren Schutz sie getroffen würden.

Dieser Erkenntnis folgend, entwickelte man das zur Zeit noch vage Konzept einer umfassenden Landesverteidigung, das zwar alle Bedrohungssektoren abdecken, dies aber nicht absolut, sondern im Rahmen unserer freiheitlichen und demokratischen Ordnung tun soll. Einer Reihe von privaten Ansichten und Vorschlägen stehen heute auf offizieller Seite die in der Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung (vom 30. Oktober 1968) angekündigten sowie die sich aus den Arbeiten der Studienkommission des EMD für strategische Fragen (SSF) ergebenden Bestrebungen gegenüber.

Während der Antrag des Bundesrates von den eidgenössischen Räten im Jahre 1969 genehmigt wurde, werden die Ergebnisse der SSF noch einige Zeit auf sich warten lassen.

Nach wie vor fehlt jedoch eine allgemein akzeptierte oder gar offizielle Gewichtung der einzelnen Verteidigungselemente. Eine kompetente Voraus- und Zusammenschau von Bedrohungen und möglichen Abwehrreaktionen sowie ein Konzept der umfassenden schweizerischen Selbstbehauptung sind noch weniger vorhanden. Wir nehmen deshalb an, daß jeder Versuch, diese Problematik darzustellen, auf Interesse stoßen wird.

2. Ein Konzept der umfassenden Selbstbehauptung

Die Notwendigkeit einer umfassenden Zusammenschau der Bedrohungen, unserer Zielsetzung und unserer Abwehrmöglichkeiten sowie die Notwendigkeit einer daraus abgeleiteten vorausschauenden Strategie des Kleinstaates, welche die Ereignisse nicht nur kommen sieht, sondern sie wenn immer möglich zu beeinflussen sucht, ist unbestreitbar. Immerhin läßt sich nicht verkennen, daß diese Denkweise noch keineswegs Allgemeingut geworden ist. Es scheint deshalb sinnvoll, einige zukunftsbestimmende Faktoren in Erinnerung zu rufen, die sich in den letzten Jahren abgezeichnet haben:

- das Andauern des «Atomzeitalters» mit allen, teilweise sehr schwerwiegenden Einflüssen auf Politik, Strategie und Kriegführung, die sich aus dem Vorhandensein von Massenvernichtungsmitteln ergeben (radikale Entwertung der Verteidigung im herkömmlichen Sinn);
- die Hegemonialpolitik der Supermächte und der zunehmende Polyzentrismus der Mittelstaaten sowie die damit zusammenhängende Konfrontation mit internationalen Rüstungs- und Abrüstungsbestrebungen, wie beispielsweise dem Atomsperr-

vertrag (Notwendigkeit einer Stellungnahme zu Abkommen, die gleicherweise unsere Sicherheit wie unsere wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit in Zukunft berühren);

- die Bemühungen um eine Integration Europas (Auswirkungen auf die nationale Zielsetzung und die Außenpolitik);
- die Verflechtung der wirtschaftlichen Interessen, insbesondere zwischen den USA und der Schweiz (Gefahr der Aushöhlung von innen, Verlust an Handlungsfreiheit);
- die Strukturwandlung der schweizerischen Wirtschaft (Zentralisation, Verminderung der Durchhaltekapazität im Kriegsfalle);
- die zunehmende Komplizierung der Waffen und Kriegsgeräte, welche Entscheidungen über die industrielle Kapazität, die wir aus Rüstungsgründen aufrechtzuerhalten gewillt sind, erfordert;
- die soziologische, psychologische und politische Wandlung des Schweizer Bürgers (Entwertung der alten Verteidigungsmotivation, wachsender Einfluß antiautoritärer Tendenzen).

Alle diese Veränderungen unserer politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umwelt bringen neue Komponenten für unsere Verteidigungsprobleme mit sich. Eine bloße Fortsetzung der Verteidigungsanstrengungen im bisherigen Sinne ist unmöglich geworden. Die heutigen Elemente unserer Landesverteidigung: geistiger Zusammenhalt, Außenpolitik, militärische Schlagkraft, wirtschaftliche Kriegsvorsorge, Zivilschutz sowie weitere Verteidigungsfunktionen, verlangen nach einer stärkeren Koordination und Gewichtung im Lichte eines übergeordneten, eben strategischen Selbstbehauptungsplanes.

Ein solcher Plan muß unseres Erachtens von der Erkenntnis ausgehen, daß die Selbstbehauptung des Kleinstaates in Zukunft schwieriger sein und deshalb auch größere geistige und finanzielle Anstrengungen erfordern wird als bisher. Dies ungeachtet der politischen und technologischen Veränderungen, die eine recht massive Aufwertung seiner Handlungsfreiheit und seiner Machtmittel mit sich bringen, wie aus der folgenden Betrachtung der Bedrohungselemente und der möglichen Antworten hervorgeht.

Es ist deshalb unabdinglich, sich gerade in dieser Periode des Überganges auf gewisse Grundvoraussetzungen jeder Planung zu besinnen:

Ausgangspunkt der umfassenden Selbstbehauptung muß eine *klare Zielsetzung* sein. Eine Schweiz, die aus politischen und wirtschaftlichen Gründen bereit wäre, einen wesentlichen Beitrag zur Integration Europas zu leisten und damit starke Einbußen hinsichtlich Souveränität und Neutralität hinzunehmen, müßte eine andere Strategie entwickeln als die neutrale, eigenständige Schweiz, wie wir sie heute haben. Namentlich die Bündnismöglichkeiten werden von der außenpolitischen Zielsetzung stark beeinflußt.

Wir gehen davon aus, daß die Schweiz auch innerhalb der nächsten zwanzig Jahre, des Zeitraums, den wir ins Auge fassen, auf Neutralität und Eigenständigkeit bedacht sein wird und daß sie demzufolge weiterhin aus eigener Kraft ihre Unabhängigkeit bewahren, ihr Territorium behaupten und ihre Bevölkerung schützen will.

Um diese Ziele zu verwirklichen, werden sich die Schwergewichte der Selbstbehauptungsmaßnahmen nach den Hauptakzenten der Bedrohung zu richten haben. Diese wird sich in Zukunft noch mehr als bisher in den verschiedensten Formen präsentieren. Die Absicht des Gegners spielt unter Umständen eine erhebliche Rolle, ebenso die Art des Konfliktes. Ferner wird von Bedeutung sein, ob der Angriff direkt oder indirekt erfolgt, und schließlich wird viel davon abhängen, ob der Gegner Drohungen ausspricht und uns damit zu erpressen versucht und ob wir imstande sind, die Ernsthaftigkeit dieser Drohungen richtig einzuschätzen.

Ein Konzept umfassender Selbstbehauptung muß demnach einer ganzen Reihe *strategisch relevanter Faktoren* Rechnung tragen. Solche sind:

1 *Der (potentielle) Gegner*

Mächte oder Mächtegruppierungen, die der Schweiz übelwollen oder aus irgendeinem anderen Grunde gefährlich sind oder gefährlich werden könnten.

11 *Status des Gegners*
Supermacht – Atommacht – Mittelmacht – Kleinstaat.

12 *Absicht des Gegners*
Politische Gleichschaltung – wirtschaftliche Schwächung – Umsturz – Durchmarsch (Durchflug) – Besetzung – Vernichtung – Bedeutung der Schweiz im Gesamtdispositiv des Gegners.

13 *Vorgehen des Gegners*
Indirekt (Immissionen, Blockade, Erpressung) – Direkt (Subversion, Sanktionen, Angriff).

14 *Mittel des Gegners*
Psychologischer Druck – Politischer Druck – Wirtschaftlicher Druck – Angriff auf die Währung – Blockade – Erpressung – Infiltration – Sabotage – Luftkriegsmittel (konventionell, atomar) – Landkriegsmittel (konventionell, atomar) – Atomare Erpressung – Massenvernichtungsmittel.

15 *Machtpolitische Konstellation*
Frontstellung NATO–Warschauer Pakt – Frontstellung aufgesplitterte NATO–Warschauer Pakt – Bilaterale Spannungen in Europa.

2 *Mögliche Situationen*

21 *Globaler Konflikt*
Die Schweiz wird in den Machtkampf der Supermächte einbezogen.

22 *Regionaler Konflikt*
Die Schweiz wird in einen auf Europa begrenzten Konflikt einbezogen.

23 *Lokaler Konflikt*
Konfrontation der Schweiz mit einem Nachbarn ohne größeren europäischen Zusammenhang.

3 *Umwelt*

Für die Bedrohungslage wird die Veränderung der Umwelt von einer gewissen Bedeutung sein:

31 *Bevölkerung*
Zahl – Struktur – Wirtschaftliche Lage – Politische Haltung usw.

32 *Wirtschaft*

33 *Überbauung*

34 *usw.*

Von entscheidender Bedeutung ist, daß wir uns durch diesen Katalog von Problemen nicht verwirren lassen, sondern eine Übersicht schaffen, die es erlaubt, Entscheidungen in möglichst umfassender Kenntnis ihrer Vor- und Nachteile sowie der damit in Kauf genommenen Risiken zu treffen.

Wer die genannten Parameter – selbstverständlich unter Bewertung ihrer strategisch wirksamen Komponenten – miteinander in Beziehung bringt (beispielsweise die Reihe Supermacht – Durchmarsch – Atomarer Angriff – Globaler Konflikt oder die Reihe Atommacht – Wirtschaftliche Schwächung – Atomare

Erpressung – Bilaterale Spannungen in Europa – Lokaler Konflikt), kommt zu einer gewissen Häufung der möglichen Abwehr- beziehungsweise Selbstbehauptungsreaktionen.

Man kann die Gefährdung etwas verschieden bewerten und die Wahrscheinlichkeit verschieden einstufen, wird aber auf Grund der heute erkennbaren politischen und technologischen Entwicklungen wohl immer zu folgender Gewichtung gelangen:

Von größter Wichtigkeit ist es, alles zu versuchen, den Krieg gegen unser Land, das heißt die offene Gewaltanwendung, zu verhindern. Diese *Kriegsverhinderung* muß ohne Zweifel unser erstes Ziel sein, nachdem ein eigentlicher Schutz gegenüber der Wirkung der stärksten Waffen nach wie vor nicht erzielt werden kann und bereits sogenannte konventionelle Kriegsmittel einen Kleinstaat an den Rand der Vernichtung bringen können.

An zweiter Stelle steht die Notwendigkeit, nötigenfalls *erfolgreich Krieg führen* zu können. Einmal deswegen, weil diese Fähigkeit eine wesentliche Voraussetzung der Kriegsverhinderung darstellt, dann aber, um uns im schlimmsten Falle der Gewaltanwendung gegen unser Land doch noch zu behaupten.

An dritter Stelle nennen wir die beiden Bedürfnisse der Selbstbehauptung im Frieden, nämlich die *Bewahrung der Handlungsfreiheit* auf politischem (auch innenpolitischem), wirtschaftlichem und psychologischem Gebiet, die den Maßnahmen zur Kriegsverhinderung Nachdruck und Glaubwürdigkeit verleiht, sowie die *Überlebensfähigkeit,* die gewisse Vorkehrungen für den Fall von Katastrophen aller Art erfordert und im schlimmsten Falle des Angriffs mit Massenvernichtungsmitteln wenigstens das biologische Weiterleben eines Teils der Nation sicherzustellen hat.

Weitere Gründe für diese Reihenfolge und Gewichtung werden in den nächsten Kapiteln der Studie deutlich werden. Wir möchten aber bereits an dieser Stelle mit Nachdruck darauf hinweisen, daß eine Bewertung dieser oder ähnlicher Art unerläßlich ist, wollen wir zu einer Zusammenfassung der zur Verfügung stehenden Abwehrkräfte im Hinblick auf die wahrscheinlichsten und schwerwiegendsten Bedrohungen gelangen.

3. Die Zielsetzung

3.1. Die Rangordnung der Staatsaufgaben

Schlagworte wie «Kanonen statt Butter», «Militärstaat», «Ausblutung infolge übersteigerter Rüstung» beherrschen in gewissen Ländern die Diskussion über die Rangordnung der Staatsaufgaben. Bei uns gehen solche Vorwürfe – wie jedermann weiß – an der Realität vorbei. Interessant ist jedoch ein Vergleich der Wahlparolen anläßlich der Parlamentswahlen für die letzten Perioden. Ende der fünfziger und anfangs der sechziger Jahre befleißigten sich die meisten Parteien, ihr Bekenntnis zur Landesverteidigung zu erneuern. Der kalte Krieg war im Gange, die Bedrohung aus dem Osten für jedermann deutlich, Ereignisse wie die Ungarnkrise, die Berlin- und die Kubakrise waren warnende Anzeichen möglicher offener Konflikte, die auch die Schweiz berühren konnten.

1967 standen andere Dinge im Vordergrund: Gewässerschutz, Nationalstraßenbau, Landesplanung, Hochschulpolitik usw. Trotz dem Sechstagekrieg von 1967 im Nahen Osten, der immerhin zum Aufhorchen und teilweise auch zum Hamstern führte, schienen die Bedrohungen in weite Ferne gerückt. Noch erfolgt kein eigentlicher Sturm auf die Militärausgaben wie zur Zeit der Chevalier-Initiativen in den Jahren 1955 und 1956, aber die Stimmen werden deutlicher, welche die Höhe der Militärausgaben kritisieren. Bei der Beratung des Militärbudgets 1968 stimmten nicht mehr nur die Kommunisten gegen Eintreten; zahlreiche Parlamentarier fehlten ...

Der sowjetische Schlag gegen die Tschechoslowakei vom August 1968 hat dem Schweizervolk in Erinnerung gerufen, daß Überfälle auf Kleinstaaten nach wie vor möglich sind. Doch wurden nur wenige Stimmen laut, die als Konsequenz den Weiterausbau unserer Landesverteidigung forderten. Auch wir messen der zivilen und friedlichen Entwicklung größte Bedeutung zu und bedauern keineswegs, daß sie auf großes primäres Interesse stößt. Doch müssen wir anmerken, daß eine Beurteilung, welche Verteidigungsfragen allzusehr in den Hintergrund rückt, den Realitäten der militärpolitischen Weltlage nicht entspricht. Diese verschärft sich eher, auch wenn die militärische Konfrontation in Europa es nicht unmittelbar erkennen läßt.

Wie groß oder wie gering man letztlich aber auch die Gefahr einschätzt, gewiß ist jedenfalls, daß die Probleme der Sicherheit trotz jahrzehntelangen Abrüstungsbestrebungen weniger denn je gelöst scheinen. Nicht nur sind überall in der Welt Spannungs- und Krisenherde zurückgeblieben; die Gefahr für Kleinstaaten ist angesichts der wachsenden Macht der Supermächte, ihrem Antagonismus einerseits und ihrem Wunsch, einander nicht zur Unzeit zu brüskieren, andererseits, zweifellos gestiegen.

Umfassende Selbstbehauptung ist also nach wie vor das erste Anliegen eines Staates. Dazu gehört nicht nur die Abwehr gegen äußere Einflüsse, sondern auch die Sicherstellung der nationalen Einheit und der Lebensbedingungen im Inland. Während letztere aber auch in massiver Art durch private Initiative gewährleistet werden können, obliegt die erste Aufgabe uneingeschränkt dem Bund. Auch in diesem Sinne verdient sie Priorität.

3.2. Ziele umfassender Selbstbehauptung

Noch zu wenig verbreitet ist leider die Erkenntnis, daß Artikel 2 der Bundesverfassung als Grundlage für die Landesverteidigung nicht mehr genügt, obwohl er die Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen außen und die Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern als die beiden ersten Staatszwecke nennt. Um der heutigen differenzierten Bedrohung entgegenzutreten, müssen diese Aufgaben vier Teilbereiche einschließen, die ihrerseits wiederum verschiedene Aspekte aufweisen. Es sind dies:

- *Selbstbehauptung im Frieden*
  Aufrechterhaltung der Handlungsfreiheit nach außen und im Innern, Maßnahmen gegen die politische und psychologische Unterwanderung sowie gegen die wirtschaftliche Aushöhlung, Gewährleistung des nationalen Zusammenhalts.
- *Kriegsverhinderung*
  Politische und militärische Maßnahmen, die zur Verhinderung von offenen Konflikten beziehungsweise zur Krisenmeisterung beitragen.
- *Kriegführung*
  Maßnahmen für den Fall von Gewaltanwendung gegen die Schweiz, und zwar im Sinne aktiver Abwehr wie passiver Schadendämpfung.
- *Überleben*
  Maßnahmen zum Schutze der Bevölkerung bei Terrorangriffen sowie vor allem vor Massenvernichtungsmitteln und ihren indirekten Auswirkungen.

Wir sind überzeugt, daß diese Einzelziele im Sinne der Einleitung gewichtet werden müssen und, soweit sie als unabdinglich zu gelten haben, mit jener Energie anzustreben sind, die ihrer Bedeutung im Rahmen des Ganzen entspricht.

4. *Kriegsverhinderung – Kriegführung – Überleben*

4.1. *Einordnung und Definitionen*

Weit verbreitet ist nach wie vor die Ansicht, daß die Fähigkeit einer Nation, den militärischen Krieg führen zu können, gleichzeitig ihren Beitrag an die Kriegsverhinderung bedeute. Das ist im Atomzeitalter nur noch teilweise der Fall. Die Tatsache, daß bis auf weiteres die Offensivkraft moderner Fernwaffen mit Atomsprengköpfen jeder aktiven Abwehr überlegen ist, hat bekanntlich zur Strategie der atomaren Vergeltung, zum atomaren Gleichgewicht, aber auch zum Phänomen der Erpressung im großen Stile geführt. Dieselben Waffen, bei deren Einsatz das Überleben der Nation bereits in Frage gestellt wäre, tragen zur Friedenssicherung mehr bei, als sie im effektiven Kampf ausrichten würden.

Bei der Beurteilung der wirksamsten und wirtschaftlichsten Selbstbehauptungsmittel haben wir zwei Ebenen zu unterscheiden. Auf der *Ebene des konventionellen Krieges* stellt die Kampftüchtigkeit der Armee den Wert dar, den feindliche Generalstäbe und entscheidende Politiker bei Angriffsplanungen in ihre Gewinn- und Verlustrechnung einsetzen. Auch hier gibt es selbstverständlich Abstufungen. So wiegt eine relativ kleine Anzahl Hochleistungswaffen bereits schwerer als eine große Zahl leichter Kampfmittel, auch wenn erstere – wie zum Beispiel Flugzeuge und Flabraketen – die Kampfkraft nur zu Beginn des Konfliktes wirklich verstärken. Hochleistungswaffen absorbieren aber feindliches Potential und stellen deshalb eine fühlbare Erhöhung des Eintrittspreises dar.

Was die *atomare Ebene* betrifft, die bekanntlich auch jene des konventionellen Krieges überlagert, so wird die glaubwürdige Gegendrohung für die Kriegsverhinderung entscheidend. Ist diese nicht gegeben, treten für den neutralen Kleinstaat alle friedlichen Bemühungen zur Friedenssicherung in den Vordergrund. Die Beiträge des Kleinen zur Krisenmeisterung und Kriegsverhinderung werden heute namentlich im Inland noch unterschätzt, verdienen aber intensives Studium und entsprechende Maßnahmen diplomatischer, informativer und wohl auch aktiver Art. Möglichkeiten sind im Rahmen unserer Außenpolitik, des Roten Kreuzes, der internationalen Hilfeleistung usw. auch für letztere durchaus gegeben.

Um für die kommenden Ausführungen begriffliche Klarheit zu schaffen, möchten wir auf Grund der vorstehenden Überlegungen die folgenden Definitionen aufstellen:

Kriegsverhinderung ist das strategische Verhalten, das darauf abzielt, einen potentiellen Gegner von der Auslösung einer bewaffneten Auseinandersetzung abzuhalten, indem dieser überzeugt wird, es bestehe ein Mißverhältnis zwischen dem von ihm erstrebten Vorteil und dem einzugehenden Risiko.

Bei dem Risiko, das dem Gegenspieler mit dieser Strategie vor Augen geführt werden muß, handelt es sich um den Verlust vielfältiger Werte: Prestige; wirtschaftliche oder ideologische Interessen im Hinblick auf dritte Gegner; den menschlichen, materiellen und prestigemäßigen Wert der von ihm eingesetzten Streitkräfte, die vernichtet werden könnten; schließlich den Reichtum, das Potential im eigenen Heimatgebiet, das zerschlagen werden könnte.

Mit *Abschreckung* bezeichnen wir die gleiche Verhaltensweise auf atomarer Ebene. Sie ist ein Unterbegriff der Kriegsverhinderung, indem sie die Fähigkeit voraussetzt, lebenswichtige Werte des Gegners selbst nach Erdulden seines ersten Schlages, im Gegenschlag also, zu zerstören, namentlich dem gegnerischen Heimatgebiet schwere Schäden zuzufügen. Die Abschreckung bezeichnet somit die glaubwürdige Drohung mit der Verwendung von Massenvernichtungsmitteln, um den potentiellen Gegner von einem bestimmten Verhalten abzubringen beziehungsweise ihn zu einem solchen zu bestimmen. Ihre Wirksamkeit ist um so größer, je größer die Ungewißheit des Gegners ist, ob und wann die Drohung ausgeführt wird, wobei diese Ungewißheit allerdings nicht so groß sein darf, daß sie unerträglich wird und den Gegner provoziert.

Kriegführung bedeutet die praktische Verwendung militärischer Mittel, um den Gegner zur Annahme der ihm gestellten Bedingungen zu zwingen. Derart die Entscheidung herbeizuführen, sind die Maßnahmen geeignet, die dem Gegner Verluste an Werten beibringen, wie Zerstörung seines Potentials, Besetzung seines Heimatgebietes und Ausschaltung seiner Streitkräfte. Für die Schweiz bedeutet das den Einsatz militärischer Mittel, mit dem Zweck, die territoriale Integrität der Eidgenossenschaft und deren politische Unabhängigkeit zu wahren.

Glaubwürdigkeit endlich bedeutet die Wahrscheinlichkeit der Ausführung einer ausdrücklichen oder stillschweigenden Drohung, wobei diese Wahrscheinlichkeit abhängt vom Verhältnis zwischen Gewinn und Risiko im Falle der Ausführung der Drohung, aber auch von der Geistesverfassung desjenigen, von dem die Drohung stammt. Eine unvernünftige Drohung kann glaubwürdig sein, wenn der Betreffende unvernünftig handeln könnte oder in falschen Vorstellungen über die Folgen seines Handelns befangen ist oder wenn er den Eindruck hervorzurufen versteht, dem sei so.

Diese Begriffe finden ihre Anwendung sowohl im Bereich der nichtmilitärischen als auch der militärischen Maßnahmen der Selbstbehauptung.

4.2. *Bewertung der militärischen Maßnahmen*

Unsere Armee ist für den Verteidigungskampf aufgebaut. Die Truppenordnung 61 stellt sicher, daß die wirksame Abwehr bereits von der Grenze weg aufgenommen werden kann. Wir stützen uns also nicht mehr einseitig auf unser recht starkes Gelände, sondern haben der Einsicht zum Durchbruch verholfen, daß im modernen Krieg der Feuerkraft und Beweglichkeit größte Bedeutung zukommt.

Aber die Verteidigungskraft der Armee wirkt sich in sehr verschiedener Weise auf unsere Zielsetzung aus. Eine Gewichtung ist nötig:

4.2.1. *Maßnahmen mit (vorwiegendem) Kriegsverhinderungswert*

Wer aktive und passive Abwehrmaßnahmen auf ihren Kriegsverhinderungswert untersucht, muß von den folgenden generellen Kriterien ausgehen:

Für den Gegner, der die Schweiz als Staat ausschalten oder in irgendeiner Form von ihr profitieren will, wird all das einzurechnen sein,

- was eine *längere Dauer des Abwehrkampfes* gewährleisten kann, wie zum Beispiel
  - Geländeverstärkungen und Zerstörungen aller Art,
  - Vorkehrungen für das Überleben nicht nur der Streitkräfte, sondern auch der Bevölkerung,
  - Aufrechterhaltung des Widerstandswillens auch unter schwersten Bedingungen,
  - Gegenschlagsfähigkeit;
- was sein Potential wirksam absorbiert, ihm also *empfindliche Materialverluste* beibringen kann, wie zum Beispiel
  - Hochleistungswaffen aller Art (Panzer, Flugzeuge, Raketen usw.),
  - große Feuerkraft ganz allgemein;

– was *ernste Rückwirkungen auf seine Handlungsfreiheit,* auf seine Kriegführung oder gar auf sein Hinterland haben kann, wie zum Beispiel
  – glaubwürdige Gegenschlagsdrohungen (auch von seiten Dritter),
  – Reaktionen der öffentlichen Weltmeinung.

Während auf der konventionellen Ebene alle aufgeführten Elemente wirksam werden, fallen im Hinblick auf eine atomare Auseinandersetzung lediglich die beiden letzten Gesichtspunkte ins Gewicht. Indirekt wirken darüber hinaus die Maßnahmen, die ganz allgemein zur Krisenmeisterung und Eindämmung von Konfliktsherden dienen können.

4.2.2. Maßnahmen mit (vorwiegendem) Verteidigungswert

Kommt es trotz unseren Kriegsverhinderungsbestrebungen zum offenen Konflikt, muß sich unsere Anstrengung vor allem auf *nachhaltige Abwehr* und auf das *Überleben* ausrichten.

Hiezu benötigen wir Verbände, die zur Führung eines modernen Abwehrkampfes mit Gegenstößen und Gegenschlägen befähigt sind. Dies setzt einen weitgehenden Ausbau der militärischen Infrastruktur ebenso voraus wie eine Schulung von Führern und Truppen in einer nicht nur erduldenden, sondern die Initiative immer wieder beanspruchenden aggressiven Kampfführung auf allen Stufen.

Hier erhalten alle jene Vorkehrungen eine große Bedeutung, welche die Dauer des Kampfes nähren und taktische und operative Vorteile ergeben. Im einzelnen werden sich Organisation, Rüstung und waffenmäßige Detailarbeit bewähren, die für die Kriegsverhinderung selbst kaum den Ausschlag geben. Kein Gegner wird sagen, die Schweiz werde nicht angegriffen, weil ihre Panzer über 10,5-cm-Kanonen verfügen oder weil jeder Mann sein Sturmgewehr besitzt; aber im Kampf selbst sind dies wichtige, vielleicht sogar das Einzelgefecht entscheidende Dinge.

4.2.3. Das Problem der Schwergewichtsbildung

Der Entscheid, das Schwergewicht der Abwehrmaßnahmen auf Kriegsverhinderung oder Kriegführung auszurichten, ist schwer zu fällen. Dem nüchternen Schweizersinn widerstrebt es an und für sich, auf Kriegsverhinderung zu spekulieren und hier Geld und Kraft einzusetzen, weil der Erfolg solcher Maßnahmen zweifelhaft und die Einflußmöglichkeiten des Kleinstaates zugestandenermaßen gering sind. Man möchte lieber sichergehen und glaubt, mit dem ständigen Weiterausbau der militärischen Verteidigung und mit einer entsprechenden Verstärkung des Zivilschutzes wenigstens etwas Greifbares in der Hand zu halten. Gerade letzteres ist nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen, da gute Zivilschutzanlagen auch die Fähigkeit zum Überleben erhöhen, was ebenfalls eines unserer nationalen Ziele darstellt.

Dieser Denkweise gegenüber, die vieles für sich hat und beste Voraussetzungen besitzt, öffentlich anerkannt zu bleiben, muß mit allem Nachdruck folgendes festgehalten werden: Mit dem Auftreten von Massenvernichtungsmitteln und namentlich mit der modernen Möglichkeit, den geistig-psychologischen Angriff auf die moralische Widerstandskraft in wirksamster Weise mit Terrordrohungen und Terrormaßnahmen zu unterstreichen, hat die Verteidigung im herkömmlichen Sinne an Wert stark eingebüßt. Ein Schutz der Bevölkerung im eigentlichen Sinne kann nicht mehr gewährleistet werden, wenn der Gegner zum Äußersten entschlossen ist und über die nötigen Mittel verfügt.

Auch der Kleinstaat – sofern er nicht überhaupt zum vornherein kapitulieren oder höchstens das physische Weiterleben von Teilen der Bevölkerung sicherstellen will – muß sich mit dem Problem der Kriegsverhinderung befassen und nötigenfalls Schwergewichtsverlagerungen auf sich nehmen. Ob angesichts unserer Neutralität, die nach wie vor eine Reihe von Vorteilen mit sich bringt und deshalb beibehalten werden sollte, das politisch-diplomatische Manöver ausreicht, ist zu bezweifeln. Voraussichtlich werden auch wir dazu kommen müssen, materielle Anstrengungen im Hinblick auf jenes Ziel zu unternehmen, das wir bisher eher als eine erwünschte Nebenerscheinung guter Rüstung denn als Hauptziel betrachteten. Es geht im Atomzeitalter – ob uns dies paßt oder nicht – *primär* um die Kriegsverhinderung.

Fortsetzung

Zweiter Teil

Das Bild der Bedrohung

5. Vom Kriegsbild zum Bild der Bedrohung

Schon von jeher haben sich die Militärs darum bemüht, das Wesen eines kommenden Krieges, seine Dauer und seine Ausdehnung vorauszusagen, um danach ihre Vorbereitungen zu treffen. Und von jeher bestand dabei die Gefahr, daß man sich zu sehr auf die Erfahrungen aus dem letzten Krieg verlassen wollte. Aber auch abgesehen von solchen Unzulänglichkeiten, entspricht die herkömmliche Definition des Kriegsbildes, die nur den Waffenkrieg umfaßt, der politischen Wirklichkeit nicht mehr. Die militärische Aggression ist nämlich nur die brutalste Form eines Versuches, politische Ziele mittels Gewaltanwendung durchzusetzen. Mit Recht hat man deshalb das Kriegsbild zum Bild der Bedrohung erweitert, das auch die differenzierteren Formen der Gewaltanwendung berücksichtigt.

Man darf nun aber nicht in den entgegengesetzten Fehler verfallen und ob der neu erkannten Bedeutung der übrigen Bedrohungsformen das besondere Gewicht der militärischen Bedrohung vernachlässigen. Die richtige Bewertung ist allerdings schwierig, weil das Bild der Bedrohung nicht Anspruch auf naturwissenschaftliche Exaktheit erheben kann. Es handelt sich um Denkmodelle, um Hypothesen, deren Wahrscheinlichkeitsgrad um so geringer wird, je umfassender ihr Gegenstand ist und je weiter sie in die Zukunft vorzustoßen suchen. Ein auf die Gegenwart bezogenes Kriegsbild zum Studium operativer Gedankengänge kann sich auf genauere Annahmen stützen als ein auf die Zukunft ausgerichtetes Bedrohungsbild wie das nachfolgende, das als Grundlage für die Diskussion langfristig wirksamer Änderungen unserer Verteidigungskonzeption und -organisation dienen soll.

Deshalb soll hier lediglich versucht werden, die wichtigsten Möglichkeiten und Tendenzen der Bedrohung unseres Landes etwa für die beginnenden achtziger Jahre aufzuzeigen, für einen Zeitraum also, wie er auch von der Industrie zur Grundlage ihrer langfristigen Planung gemacht wird. Es soll weiter versucht werden, die Elemente der Bedrohung zu bewerten und ihre Wahrscheinlichkeit und Stärke an Hand einer synoptischen Tabelle zu verdeutlichen, nicht aber – was unmöglich wäre – einen genauen Ablauf der Entwicklung vorauszusagen.

6. Die nichtmilitärischen Formen der Bedrohung

6.1. Innere Gefahren

Als stärkste Bedrohung unserer freiheitlichen und demokratischen Ordnung von innen her erweist sich nicht etwa die Anziehungskraft totalitärer Ideologien, sondern immer mehr die weitverbreitete *Gleichgültigkeit gewisser Bevölkerungsschichten*

gegenüber dem Staat und seinen Aufgaben. Sie droht auf lange Sicht die Demokratie ihrer grundlegendsten Voraussetzungen zu berauben. Mit der Anteilnahme erlischt naturgemäß auch das Verständnis für die öffentlichen Probleme: Der Staat wird nur noch als Versorger betrachtet, zu Leistungen dagegen ist man nicht mehr oder nur noch unter Zwang bereit. Darüber hinaus fällt auf, daß viele Schweizer Bürger einer akuten Überbewertung trivialmenschlicher Anliegen unterworfen sind, was nicht zuletzt auf die zunehmende Aufnahmebereitschaft gegenüber der psychologischen Massenbeeinflussung und der gezielten Propaganda zurückgeführt werden muß. Nur so lassen sich beispielsweise die stets neu auftauchenden Diskussionen um die Uniformenfrage, um die Grußformen unserer Armee usw. sowie das Ausspielen der an sich unbestrittenen zivilen Staatsaufgaben gegen die Aufgaben der militärischen Landesverteidigung erklären, während wesentliche Probleme der staatlichen Selbstbehauptung wenig oder kein Interesse erwecken.

Die genannten Erscheinungen wirken sich direkt und indirekt auch als erhebliche Beeinträchtigungen des Wehrwillens aus. Ihre Gründe liegen in der allgemeinen wirtschaftlichen Prosperität, die viele beruflich überbeansprucht und eine ernsthafte Anteilnahme am Gemeinwesen scheinbar erübrigt; in der Abneigung gegenüber der «Interessenpolitik»; weiter in der wachsenden Kompliziertheit der politischen Probleme, die ihr Verständnis erschwert; und schließlich in der Verlagerung des Interesses auf weltpolitische Fragestellungen, neben welchen die innenpolitischen als vergleichsweise unwichtig erscheinen und über die sich unverbindlich diskutieren läßt.

Der immer weitere Kreise ziehende *Nonkonformismus* anderseits stellt zwar den Gegenpol zur Gleichgültigkeit dar und könnte an sich dazu beitragen, offensichtlich Überholtes zu beseitigen und notwendige Reformen zu beschleunigen. Indem seine Exponenten jedoch intellektuellen Strömungen politisch extremer oder antiautoritärer Prägung huldigen und die Opposition zum Selbstzweck erheben, bedeutet er letztlich ebenfalls nur eine Flucht aus der Verantwortung. Er fördert zudem die geistige Verwirrung vieler, vor allem jüngerer Staatsbürger, die zwar der Gleichgültigkeit zu entrinnen suchen, aber nie gelernt haben, in den Kategorien der politischen Realität zu denken und entsprechend zu handeln. Diese werden dann mit Vorliebe von den grundsätzlichen Gegnern unserer Selbstbehauptung in den Dienst ihrer meist sorgfältig verhehlten längeren Logik gestellt.

Gefährlich scheinen anderseits auch die Beispiele eines neuen *Radikalismus* überall in der Welt, der als Folge einer wirtschaftlichen Rezession oder dergleichen auch auf die Schweiz übergreifen könnte. Auch in unserem Land mehren sich seit einiger Zeit von extremistischen Kreisen angezettelte *Demonstrationen, Unruhen und Krawalle*. Derartige Ausschreitungen können einen solchen Umfang annehmen, daß die kommunalen und kantonalen Polizeikräfte der Lage nicht mehr gewachsen sind. Schwere Störungen von Ruhe und Ordnung, ja sogar der Tod von Demonstranten, Ordnungskräften und Unbeteiligten und schlimmstenfalls sogar bürgerkriegsähnliche Zustände können die Folge sein. Der an sich rechtmäßige Einsatz von Armeetruppen im Ordnungsdienst trägt kaum zu einer Beruhigung, sondern eher zu einer Eskalation der Gewaltanwendung bei, solange diese Truppen für die besondern Anforderungen des Ordnungsdienstes weder ausgerüstet noch ausgebildet sind.

In akuten *Krisen- und Konfliktssituationen* dürfte sich die Lage rasch verschlechtern. Die Untergrabung des Vertrauens der Bevölkerung in die politische und militärische Führung, wirtschaftliche Druckversuche und vor allem die planmäßige Ausnützung der latent vorhandenen Atomangst können den Widerstandswillen der Armee und der Zivilbevölkerung schwer beeinträchtigen und oppositionellen Bewegungen erheblichen Auftrieb verleihen. Dies vor allem dann, wenn der Stand unserer Gesamtverteidigung tatsächlich zu wünschen übrig läßt. Darf man sich solchen Gefahren gegenüber allein auf die Hoffnung verlassen, daß eine verstärkte subversive Tätigkeit die natürlichen Abwehrkräfte unseres Volkes erneut wachrufen würde?

6.2. Die politische Bedrohung

Gegenwärtig und wohl noch auf einige Zeit hinaus ist unser Land außenpolitisch nicht in dem Sinne akut bedroht, daß irgendein Staat dessen Eroberung offen auf sein Panier geschrieben hätte. Solches kommt heutzutage nur noch in einigen Wetterwinkeln der Weltpolitik vor. Anderseits wird sich niemand der Illusion hingeben, die Unabhängigkeit der Schweiz sei zufolge ihrer Neutralität, ihrer Friedfertigkeit oder weil die Erhaltung des Status quo im Herzen Europas auch auf lange Sicht im allgemeinen Interesse liege, quasi unantastbar geworden.

Die außenpolitische Bedrohung unseres Landes erwächst einerseits nach wie vor aus dem Gegensatz zwischen der kommunistischen und der freiheitlichen Staatsauffassung, der im Europa der fünfziger Jahre zu einer starren Frontbildung durch die gegnerischen Allianzen geführt hat. Diese ideologisch begründete Bedrohung bleibt bestehen. Sie wird aber überlagert oder ergänzt durch die Lockerung der westlichen Allianz, die das Gleichgewicht schwächt, und durch die gleichzeitige Annäherung der beiden Atomgroßmächte, die in gewissen Fragen immer deutlicher eine Hegemonialpolitik im gegenseitigen Einvernehmen zu betreiben suchen. Ohne daß hier von einer eigentlichen Bedrohung gesprochen werden könnte, enthebt uns schließlich die seit 1963 andauernde Integrationspause doch nicht der Notwendigkeit, uns weiterhin gründlich mit der Problematik der europäischen Einigung auseinanderzusetzen.

6.2.1. Die kommunistische Bedrohung

Hauptexponenten der kommunistischen Bedrohung sind das ferne, aber extrem revolutionäre China und das vergleichsweise konservative, aber uns gefährlich nahegerückte Rußland.

Das Wesen ihrer Doktrin ist bekannt; die früher weitverbreiteten und von interessierter Seite geschürten Mißverständnisse – etwa um die Bedeutung der «friedlichen Koexistenz», um die angeblich zu beobachtende «Liberalisierung des Ostens» oder um die Auswirkungen des sowjetisch-chinesischen Konfliktes auf die Haltung der UdSSR – dürften durch die Besetzung der Tschechoslowakei mit erschütternder Deutlichkeit ausgeräumt worden sein. Beide Hauptrichtungen erblicken ihr Ziel unverändert in der *Aufrichtung der Weltherrschaft*. Differenzen – gewichtige Differenzen allerdings – bestehen lediglich darüber, welche Mittel anzuwenden sind und welcher Macht die Führung gebühre.

Die direkte *Auswirkung der kommunistischen Ideologie* auf die Schweiz ist bis anhin nicht hoch zu veranschlagen. Ihre Anziehungskraft dürfte auch in einer neuen, deutlich kämpferischen Phase, die in Rechnung gestellt werden muß, nicht entscheidend ins Gewicht fallen.

Das chinesische Problem beeinflußt die europäische Politik wohl noch auf längere Zeit hinaus nur indirekt, nämlich über die Haltung der USA und der UdSSR. Es kann deshalb als solches im Rahmen dieser Studie unberücksichtigt bleiben.

Die Möglichkeit stärkster *politischer Druckversuche* und der entsprechenden *subversiven Tätigkeit* seitens der Sowjetunion dagegen darf nicht außer acht gelassen werden. Man kann zwar mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, daß Moskau auch in den kommenden Jahren die militärische Konfrontation

mit dem Westen scheuen wird. Insofern ist die UdSSR an der Erhaltung des Status quo interessiert. Am Ziele der Weltrevolution hält sie aber unbeirrbar fest und sucht deshalb ihren direkten und indirekten Einflußbereich nicht nur im Mittelmeer und im Nahen Osten, sondern auch in Europa nach Kräften auszudehnen. Dabei betrachtet sie ihren hohen Rüstungsstand stets als geeignetes Instrument, ihrer Politik die gewünschte Durchschlagskraft zu verleihen.

6.2.2. Ein sowjetisch-amerikanisches Kondominium?

Der Rüstungswettlauf und die damit verbundene Machtsteigerung der beiden Supermächte haben zwar die oberste strategische Ebene zu stabilisieren vermocht, anderseits aber eine ihrer ursprünglichen Antinomie gegenläufige Entwicklung hervorgerufen, deren Dauer und Tragweite noch nicht abgeschätzt werden können.

Die vorbehaltlose Einlösung der Bündnisverpflichtungen durch die Atomgroßmächte erscheint schon seit einiger Zeit wegen der eigenen Gefährdung, die in gewissen Kriegslagen für sie daraus resultieren könnte, nicht mehr als glaubwürdig. Unter anderem aus dieser Einsicht haben England und Frankreich den Aufbau eigenständiger Atomstreitkräfte als notwendig erachtet, und weitere Staaten könnten ihrem Beispiel folgen. Ein Fortschreiten der Proliferation würde aber die Vorrangstellung und die Handlungsfreiheit der Atomgroßmächte erheblich beeinträchtigen. Diese haben sich daher zu deren Erhaltung und Befestigung – ohne allzu große Rücksichtnahme auf die berechtigten Interessen ihrer Alliierten – zu einem gewissen Zusammengehen entschlossen, das über eine bloße stillschweigende Respektierung der gegenseitigen Einflußsphären weit hinausreicht. (Für Moskau dürfte das Zusammengehen mit den Vereinigten Staaten allerdings viel eher eine vorübergehende Tarnung seines Anspruches auf Prädominanz in Europa als eine endgültige Abgrenzung der Interessensphären bedeuten.) Auf lange Sicht und unter der Voraussetzung eines zunehmenden chinesischen Drukkes zeichnet sich deshalb die Errichtung eines weltweiten *sowjetisch-amerikanischen Kondominiums* zumindest als bedrohliche Möglichkeit am politischen Horizonte ab.

Durch diesen Prozeß würde die Souveränität – oder, um es konkreter zu sagen, die Handlungsfreiheit – unseres Landes wie diejenige anderer kleinerer und mittlerer Staaten auf der politischen Ebene wenn nicht rechtlich, so doch tatsächlich zunehmend eingeschränkt.

Die «*Entmachtung auf kaltem Wege*», der wir durch den Atomsperrvertrag unterworfen werden sollen, stellt nur das zur Zeit aktuellste und augenfälligste Beispiel für diese Art der Bedrohung dar, die sich in Zukunft unter Umständen noch viel einschneidender auswirken könnte.

6.2.3. Neutralität, internationale Organisationen und Integrationspolitik

Die erwähnte Annäherung der beiden Weltmächte schlägt gleichermaßen zum Nachteil der unverpflichteten wie der kleinen und mittleren alliierten Staaten aus. Während die letzteren aber nicht nur den – zumindest nominell weiterbestehenden – Schutz einer Allianz genießen, sondern in deren Organisationen immerhin auch noch zu Wort kommen und sich bei Abstimmungen auf jene Seite schlagen können, die ihre Interessen besser zu wahren verspricht, bereitet es der Schweiz schon erhebliche Mühe, sich nur Gehör zu verschaffen.

Dieser Nachteil könnte durch einen Beitritt zu *internationalen Organisationen*, insbesondere zur UNO – falls ein solcher Schritt unter Beibehaltung der Neutralität möglich wäre, was zur Zeit fraglich erscheint –, teilweise aufgehoben werden. Allerdings entstünde dadurch anderseits die Gefahr, daß wir nicht nur tatsächlich unter Druck gesetzt, sondern auch rechtlich majorisiert oder zumindest in unangenehme Zwangslagen hineinmanövriert werden könnten. Es sei hier nur an die von der Weltorganisation verhängten Sanktionen gegen Rhodesien erinnert, die man sogar für Nichtmitgliedstaaten als verbindlich erklären wollte. Schon heute ist überdies – als Warnzeichen – eine deutliche Politisierung auch der «vorwiegend wirtschaftlichen, kulturellen oder technischen» internationalen Organisationen festzustellen.

Auch wenn man nicht der Auffassung folgt, das Institut der dauernden Neutralität setze ein besonders Maß an Souveränität, eine Art qualifizierter Unabhängigkeit voraus, darf hier schließlich wieder einmal daran erinnert werden, daß Neutralität und *Integration* in einem zunehmenden Spannungsverhältnis stehen. Dies sei am Beispiel des EWG-Vertrages näher ausgeführt.

Unvereinbarkeit der EWG-Mitgliedschaft mit dem Recht der *gewöhnlichen Neutralität* besteht unter anderem auf folgenden Gebieten:

- Ein neutraler Staat wäre im Kriegsfall als EWG-Mitglied möglicherweise nicht mehr in der Lage, die Aus- und Durchfuhr von Waffen und anderem Kriegsmaterial an die Gemeinschaftsmitglieder zu verhindern oder im Bereiche des Verkehrs dem Haager Transitverbot nachzuleben.
- Der Beitritt zur EWG würde auch den Beitritt zur Euratom bedingen, die den gesamten Handel mit Kernstoffen einer straffen hoheitlichen Kontrolle unterwirft. Diese enge Abhängigkeit könnte die Schweiz am Aufbau einer eigenständigen atomaren Rüstung hindern.
- Ein Neutraler könnte im Falle kriegerischer Verwicklung der übrigen Mitgliedstaaten neutralitätswidrigerweise zur Gewährung einer staatlichen Anleihe an einen Kriegführenden gezwungen werden.
- Die EWG, deren Mitgliedstaaten durch die NATO und die WEU verbunden sind, würde im Kriegsfall höchstwahrscheinlich in die wirtschaftliche Kriegführung einbezogen. Ein von den Gemeinschaftsorganen erlassenes generelles Handelsverbot mit dem Feind wäre aber als einseitig diskriminierende Maßnahme neutralitätswidrig.

Unvereinbarkeit der EWG-Mitgliedschaft mit dem Recht der *dauernden Neutralität* beziehungsweise mit der daraus folgenden Pflicht, alles zu unterlassen, was den Neutralen in einen künftigen Krieg hineinziehen oder was die Aufrechterhaltung seiner Neutralität in anderer Weise verunmöglichen oder gefährden kann, besteht außerdem aus folgenden Gründen:

- Der Umstand, daß alle gegenwärtigen EWG-Länder sowohl der NATO wie der WEU angehören und daß auch die an einer Vollmitgliedschaft interessierten EFTA-Länder (Großbritannien, Dänemark und Norwegen) NATO-Mitglieder sind, stellte eine Gefahr für die Glaubwürdigkeit unserer Neutralitätspolitik dar.
- Der Beitritt zu einer durch wirtschaftliche Blockbildung gekennzeichneten Gemeinschaft würde das neutralitätsbedingte Universalitätsstreben der Schweiz aufs schwerste gefährden. Aus der Vereinheitlichung der Handelspolitik erwüchse für den Neutralen zudem die Gefahr, auf dem Gebiet des Außenhandels zu politisch motivierten Maßnahmen veranlaßt zu werden, die vornehmlich den Interessen der führenden Mitgliedstaaten entsprechen und auch unsere wirtschaftliche Selbstbehauptung im Kriegsfall in Frage stellen würden.
- Darüber hinaus ist für die dauernd neutrale Schweiz der politische Charakter der EWG bedenklich.

Endziel des Römer Vertrages ist nämlich eine umfassende Wirtschaftsunion im Sinne einer gemeinsamen Politik auf den verschiedensten Gebieten, die durch die schrittweise Übertragung staatlicher Kompetenzen an supranationale Organe angestrebt wird. Sollte zwischen einem neutralen Staat und den EWG-Mitgliedern mit der Zeit eine derart enge wirtschaftliche Verflechtung entstehen, daß die Trennung faktisch undurchführbar würde, wäre selbst eine Kündigungsklausel illusorisch.

- Abgesehen von diesen Problemen, die ihr Verhältnis zu Drittstaaten betreffen, muß die Schweiz auch auf die Erhaltung und den Ausbau einer kriegsgenügenden Selbstversorgung, insbesondere auf dem Sektor Landwirtschaft, bedacht sein. Die entsprechenden kriegswirtschaftlichen Maßnahmen würden aber gegen den EWG-Vertrag verstoßen.

Die bedeutsamen *staatsrechtlichen und staatspolitischen* Bedenken schließlich, die einer EWG-Mitgliedschaft und wahrscheinlich auch einer Vollassoziation entgegenstehen (Eingriffe in die Rechtssetzungskompetenz des Bundes, in die direkte Demokratie und in die föderalistische Struktur der Schweiz), seien hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

6.3. Die wirtschaftliche Bedrohung

6.3.1. Die Abhängigkeit vom Ausland

Es darf wohl angenommen werden, daß die weltweite Wachstumswelle der Nachkriegszeit, in deren Sog sich auch die schweizerische Wirtschaft so stark entwickeln konnte, ihren Höhepunkt noch nicht erreicht hat. Als Triebkräfte dieses *Wachstums* sind unter anderem zu erwähnen die Bevölkerungszunahme (Wohnbevölkerung der Schweiz 1980: 6,5 Millionen), der technische Fortschritt und die außenwirtschaftliche Expansion mit einer Erweiterung der internationalen Arbeitsteilung und einer besseren Ausnutzung der Vorteile der Massenproduktion.

Bei allen Vorbehalten gegenüber einer institutionalisierten Integration, welche die Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz in Frage stellen würde, ist doch damit zu rechnen, daß die rein tatsächliche *wirtschaftliche Verflechtung* auch über den Rahmen der EWG hinaus weiter fortschreiten wird. Der Kleinstaat, auch der neutrale, hat sich dieser Entwicklung anzupassen, ob er will oder nicht. Wenn wir aber berücksichtigen, daß es eines der möglichen Ziele eines Gegners sein kann, unsere Unabhängigkeit zugunsten eines großräumigen wirtschaftlichen und politischen Gebildes aufzuheben, das unter seiner Vorherrschaft zu stehen hätte, können sich für uns schon aus dieser Entwicklung erhebliche Schwächungen unserer Widerstandskraft ergeben.

Dabei scheint es durchaus realistisch, anzunehmen, daß solche Wünsche nicht nur im Osten gehegt werden: Der Präsident der amerikanischen Handelskammer in Frankreich erwähnte im November 1967 in Zürich, daß seiner Ansicht nach in etwa zehn Jahren der Einfluß und der Besitz amerikanischer Industrieunternehmungen in Europa so groß sein werde, daß dieses «Exilamerika» neben den USA und der Sowjetunion die drittgrößte Wirtschaftsmacht der Welt bilden werde. Diese Prognose wurde auch in der Diskussion um das Buch Servan-Schreibers («Le défi américain») nicht entkräftet.

Schon heute ist ja nicht zu verkennen, daß ausländische Interessengruppen auch in der Schweiz nach Macht greifen. Die *Konzentration* zu immer größeren und einflußreicheren wirtschaftlichen Gebilden schreitet fort, herrschen doch im Wettbewerb auf den Weltmärkten andere optimale Unternehmungsgrößen vor als in jenem auf dem europäischen Markte. Wer sich diesen Anforderungen nicht anpaßt, hat kaum mehr Überlebenschancen, weil er selbst auf dem Binnenmarkte nicht mehr wettbewerbsfähig bleibt.

Aber auch innerhalb unserer Grenzen zeichnen sich unliebsame Entwicklungen ab. So dürfte die Beschäftigungslage weiterhin angespannt bleiben, um so mehr als Bevölkerung und Behörden gewillt zu sein scheinen, den Anteil ausländischer Arbeitskräfte nicht mehr weiter ansteigen zu lassen. Inländische Unternehmungen, vor allem arbeitsintensive Produktionsbetriebe, könnten deshalb dazu gezwungen werden, ihre Anlagen in Länder mit vergleichsweise günstigeren Arbeitskosten zu verlegen.

Wenn es auch immer Möglichkeiten investitionsloser Rationalisierung geben wird, ist doch nicht zu verkennen, daß die bevorstehenden Rationalisierungen sehr große Kapitalien beanspruchen und dadurch eine *Umstrukturierung* innerhalb der Wirtschaftszweige, aber auch zwischen diesen, mit sich bringen werden. Dabei dürfte sich immer mehr eine Verlagerung von Gütern des Massenbedarfs für den Binnenmarkt zu hochwertigen und hochspezialisierten Produkten für den Weltmarkt abzeichnen. Volkswirtschaftlich gesehen, erschließt eine derartige Strukturbereinigung neue Quellen des Wohlstandes, auch wenn einzelne betroffene Unternehmungen oder Branchen durchaus andere Erfahrungen machen könnten. Auch hier stellt sich aber die Frage der annehmbaren Grenzen, weil wir Gefahr laufen, gerade für Massengüter in vermehrtem Umfang vom Ausland abhängig zu werden.

Weiter wird die stetige Zunahme des *Energiebedarfes* unser Land – nicht zuletzt als Folge der vollständigen Ausschöpfung unserer Möglichkeiten auf dem Gebiete der Hydroenergie – im wachsenden Maße von ausländischen Energiequellen abhängig werden lassen. Das Gasverbundnetz, das sich zur Zeit im Aufbau befindet, wird in seiner Endphase vorwiegend vom Ausland gespeist werden.

Raffinerien, selbst wenn sie in unserem Lande stehen, werden immer vom Bezug ausländischen Erdöls abhängig bleiben. Dabei darf nicht übersehen werden, daß der Osten alles daransetzt, das europäische Pipelinenetz mit seinem Erdöl zu füllen, um die Zufuhr zu kontrollieren. Auch Atomkraftwerke werden vom Bezug ausländischen Urans abhängig bleiben, selbst wenn neue Anlagen dieses Uran besser ausbeuten. Diese Situation wird in Krisenzeiten noch dadurch verschärft, daß uns Sicherheitsgründe dazu zwingen, bei erhöhter Gefahr die Stauseen zu senken, so daß sich unsere eigenen Energiereserven ausgerechnet dann verringern, wenn wir sie am dringendsten benötigen.

In den Jahren 1955 bis 1965 verzeichnete unsere *Landwirtschaft* einen Rückgang der Betriebszahlen um 21% und der männlichen Arbeitskräfte um 33%. Dennoch vermochte sie trotz steigender Einwohnerzahl einen konstanten Anteil von 55 bis 60% unserer Bedürfnisse zu decken. Damit wird deutlich, in welchem Maße dieser Wirtschaftszweig rationalisiert worden ist. Der moderne Bauer entwickelt sich zum technisch begabten Betriebsfachmann und wirtschaftlich denkenden Unternehmer. Er wird aber im Falle einer Mobilmachung nicht mehr so leicht zu ersetzen sein wie im Jahre 1939; dies um so weniger, als eine Forcierung der Inlandproduktion mit Hilfe moderner Methoden ihn im Falle einer Drosselung der Zufuhren noch weit unentbehrlicher machen wird.

Zu Bedenken Anlaß gibt auch die Tatsache, daß wir pro Jahr etwa 1 Million t Futtermittel importieren, was einer Anbaufläche entspricht, welche die gesamte gegenwärtige Ackerbaufläche der Schweiz übertrifft.

6.3.2. Die wirtschaftliche Bedrohung im Krisen- und Konfliktsfall

Unser Wirtschaftssystem reagiert aus all diesen Gründen auf äußere Einflüsse immer empfindlicher, was sich im Falle politischer oder militärischer Konflikte äußerst nachteilig auswirken könnte. Es wird sich deshalb in den kommenden Jahren immer dringlicher die Frage stellen, wieweit wir im Zuge der internationalen Arbeitsteilung und Spezialisierung bestimmte für eine wahre Unabhängigkeit und insbesondere für ein Durchhalten in isolierter Lage *lebenswichtige Wirtschaftszweige* preisgeben wollen, um am Wachstum aus der Quelle der außenwirtschaftlichen Expansion maximal teilhaben zu können.

Die freie Marktwirtschaft gehorcht schließlich auch anderen Gesetzen als die *Kriegswirtschaft*. Damit könnten sich mit steigender Kompliziertheit und Verwundbarkeit immer ernsthaftere Störungen im Wirtschaftsablauf ergeben, wenn in kürzester Zeit auf Kriegswirtschaft umgestellt werden müßte beziehungsweise wenn Krisenlagen und Katastrophen zu überwinden wären. So zeichnet sich beispielsweise in bezug auf die Güterverteilung, namentlich im Bereich der Lebensmittel, eine Tendenz zur Verminderung der Zahl der Verkaufsstellen zugunsten weniger, aber größerer Geschäfte mit durchrationalisiertem Güterfluß ab. So wertvoll diese Erscheinung volkswirtschaftlich sein mag, bringt sie doch eine Verminderung der kriegswirtschaftlich erwünschten Dezentralisation von Versorgungsstellen mit eigenen Lagern mit sich, wodurch die an sich schon geringen Chancen regionaler Selbstversorgung im Falle eines Zusammenbruchs der Verkehrswege oder nach einer militärischen Isolation einzelner Landesteile weiter abgeschwächt werden.

Zusätzliche Probleme ergeben sich aus den *Bedürfnissen unserer Armee*. Im Falle einer Mobilmachung werden der Wirtschaft nämlich 25 % aller Beschäftigten sowie 50 % aller Nutzfahrzeuge (bei den mittleren und schweren Lastwagen sogar 70 %) entzogen. Zudem muß mit einer Abwanderung ausländischer Arbeitskräfte gerechnet werden, die 25 % der Beschäftigten stellen. Die Versorgung der Armee aus regionalen Ressourcen bringt überall dort, wo Truppen im Einsatz stehen, eine Zusammenballung der Nachfrage mit sich, was ernsthafte Reibungen hervorrufen kann. Dasselbe gilt auch für die Mobilmachung von Spezialisten, die von der Wirtschaft und der zivilen Versorgung benötigt werden; Ärzte, Handwerker, Bäcker und Lastwagenfahrer seien hier nur beispielsweise erwähnt. Die weiterschreitende Spezialisierung der Arbeitskräfte wird es immer schwieriger gestalten, einrückende Wehrmänner in der Wirtschaft zu ersetzen. Allgemein kann wohl gesagt werden, daß dies nur noch bei Angelernten oder Ungelernten möglich sein wird, deren relative Bedeutung aber immer mehr abnimmt. Ähnliches gilt auch für die Landwirtschaft, wie wir bereits festgestellt haben.

In lange dauernden schweren Krisen und im Kriegsfalle ergeben sich für einen Gegner die folgenden Möglichkeiten *wirtschaftlicher Kriegführung:*

- Er kann mit dem Mittel des «Hungers», das sich in allen Zeiten als wirksamer und gefährlicher erwiesen hat als die Mittel der geistigen Zermürbung und des Verrats, schon im Vorstadium eines bewaffneten Konfliktes unsere Widerstandsfähigkeit und unseren Widerstandswillen aufzulockern oder gar zu brechen versuchen. Die *Blockade* ist ein bevorzugtes Kampfmittel, solange ein Gegner nicht zu anderen, kostspieligeren und politisch belastenderen Mitteln greifen will. Sie wirkt um so schneller, je größer der Anteil unserer Grenzen ist, die vom Gegner kontrolliert werden.
- Er kann unsere Wirtschaft durch *Sabotage oder Unruhen* an entscheidenden Stellen beeinträchtigen, wenn nicht sogar lähmen, und damit unsere Durchhaltezeit verkürzen.
  Die zunehmende Konzentration der Bevölkerung und der Industrien in relativ wenigen Siedlungsgebieten, die wachsende Empfindlichkeit unserer hochentwickelten und arbeitsteiligen Wirtschaft, die Bedürfnisse einer mobilisierten Armee zu Lasten dieser Wirtschaft, die relative Abhängigkeit von ausländischen Arbeitskräften, die intensive Kapitalverflechtung mit dem Auslande mit ihren Möglichkeiten zur Einflußnahme auf Unternehmerentscheidungen in unserem Lande, ferner die bedeutende Abhängigkeit unserer Wirtschaft von ausländischen Energiequellen sind nur einige, aber wichtige Ansatzpunkte für gegnerische Einwirkungsmöglichkeiten.
- Ein Gegner kann aber auch unsere Wirtschaft in seinen Dienst stellen wollen, insbesondere weil wir Güter produzieren, deren er selbst dringend bedarf. Solchem *Lieferungszwang* könnte schon während des Neutralitätsschutzes so lange nicht ausgewichen werden, als wir unsererseits lebenswichtige Güter benötigen, deren Zufuhr vom Gegner unterbunden werden kann. Dadurch würde aber unsere Neutralität auf gefährliche Weise in Frage gestellt.

7. Die militärischen Formen der Bedrohung

Mit Recht ist festgestellt worden, daß die generelle Art des Konfliktes, der Status und die Absicht des Gegners das Ausmaß der Bedrohung weitgehend bestimmen.

In der Tat ist die politische, wirtschaftliche und militärische Zielsetzung entscheidend für die Energie, mit welcher der Angriff gegen unser Land geführt wird. Wüßten wir jeweils genau, was der Gegner bezweckt, wäre uns die Abwehr zweifellos erleichtert; insbesondere hätten wir Anhaltspunkte für die Beurteilung der Ernsthaftigkeit von Erpressung und Drohungen aller Art.

Die Abschätzung der *Absichten des Gegners* ist nun allerdings schwierig. Sie kann an Hand von Szenarios vorgenommen werden, in denen verschiedene bilaterale und multilaterale Situationen vergegenständlicht oder gar mit den Methoden der Spieltheorie simuliert werden. Unbefriedigend bleiben solche Versuche immer. Dies nicht nur wegen der Schwierigkeit, die Verhältnisse in zehn oder fünfzehn Jahren vorauszusehen, sondern auch deswegen, weil eine Reihe irrationaler Faktoren einfach nicht beurteilt werden kann. Es sind schließlich in der Regel nicht die Vernunftsgründe, die über den Ausbruch eines Krieges entscheiden. Eine Klassifikation der Bedrohungen aber lediglich auf Grund von vernünftigen Absichten und Reaktionen des Gegners aufstellen zu wollen, ergäbe zumindest eine recht unsichere Grundlage.

Wir möchten damit nicht sagen, daß derartige Versuche nicht gemacht werden sollten. Sie wären Aufgabe des Instituts für Sicherheitspolitik, das in Entstehung begriffen ist. Hier beschränken wir uns auf die folgenden Überlegungen, die von einer sichereren Grundlage, nämlich vom *Rüstungsstand potentieller Feindmächte* und einigen wenigen wahrscheinlichen Konfliktsformen, ausgehen:

7.1. Lokaler Krieg

Im Zusammenhang mit der Radikalisierung des politischen Lebens, für die heute einige Anzeichen bestehen, muß angenommen werden, daß in den achtziger Jahren auch in Europa begrenzte Konflikte denkbar sind, die zu gewaltsamen Übergriffen gegen unser Land führen können. Wir müssen hierbei sowohl

mit dem Angriff regulärer Streitkräfte in beschränktem Ausmaß wie mit Guerillaverbänden rechnen, die nach den Methoden des Kleinkrieges im Stile «nationaler Befreiungskriege» fechten. Letztere könnten unter Umständen bei gewissen Kreisen unserer Bevölkerung Unterstützung finden.

Ein derartiger Krieg ist nicht sehr wahrscheinlich, aber in besonderen Lagen *möglich*. Er würde für unsere Handlungsfreiheit und für unser Territorium eher eine *leichte Bedrohung* darstellen, sofern der innere Zusammenhalt der Nation in jenem Zeitpunkt noch weitgehend intakt ist.

7.2. Konventioneller Krieg

Beim konventionellen Krieg gilt es, zwischen *reinem Luftkrieg* und *kombiniertem Land/Luft-Krieg* zu unterscheiden.

Beide sind in besonderen Lagen auch in etwa fünfzehn Jahren noch möglich und bedeuten den Angriff moderner, zahlenmäßig starker Streitkräfte mit dem Ziel der Besetzung des Landes oder mindestens bedeutender Teile desselben beziehungsweise mit dem Ziel des Durchmarsches oder der Benützung des Luftraumes.

Ein solcher Angriff wäre charakterisiert durch eine noch weiter gesteigerte Feuerkraft und Beweglichkeit der angreifenden Verbände, verbunden mit einer noch intensivierten Fähigkeit der Nachrichtenbeschaffung und zeitverzugslosen Nachrichtenübermittlung.

Land- und Luftstreitkräfte hätten die Fähigkeit, gleichzeitig in der ganzen Tiefe des Operationsraumes zuzuschlagen. Feuer nach Maß wäre rasch erhältlich, Stoßkraft und Beweglichkeit würden nicht allein von amphibischen mechanisierten Verbänden ausgehen, sonden eher von einer mechanisierten Luftmacht, die dank eigener Feuerunterstützung durch Flugzeuge und Kampfhelikopter (eigentlichen Schwebepanzern) eine hohe Flexibilität besäße. Der Wert von Hindernissen aller Art und von Befestigungen würde vermindert, derjenige von gedeckten Bereitstellungen für Streitkräfte und Waffen vermehrt.

Ein solcher Krieg, der selbst bei größeren kontinentalen Konflikten nach wie vor konventionell geführt werden könnte, wenn weiterhin ein Gleichgewicht der Massenvernichtungsmittel bestünde, hätte eine *schwere Beeinträchtigung* unserer Handlungsfreiheit, unseres Territoriums und unserer Bevölkerung zur Folge.

Auch ein reiner Krieg aus der Luft und in der Luft hätte bereits *schwere Auswirkungen,* wobei lediglich die Besetzung des Territoriums dahinfiele.

7.3. Krieg mit Massenvernichtungsmitteln

Nach wie vor ist es *wahrscheinlich,* daß bei einem direkten *Zusammenstoß der Supermächte* in Europa Massenvernichtungsmittel eingesetzt würden. Deren Möglichkeiten (Kaliber, Verseuchungsradius usw.) sowie die Waffenträger werden Ende der achtziger Jahre zweifellos noch vielfältiger sein. Eine Begrenzung ihrer Wirkung auf rein militärische Ziele dürfte in Europa kaum möglich, in der Schweiz praktisch ausgeschlossen sein. Damit würde für uns auch ein *begrenzter Atomkrieg* die Auswirkungen eines *allgemeinen Atomkrieges* rasch erreichen. So oder so würde der unter Ziffer 7.2. geschilderte Angriff noch an Wucht gewinnen, und die psychologische Schockwirkung auf Armee und Zivilbevölkerung wäre zweifellos groß.

Unsere Handlungsfreiheit wäre sehr schwer beeinträchtigt, wenn nicht sogar aufgehoben. Das Territorium wäre sehr schwer bedroht und die Bevölkerung an den Rand der Vernichtung gebracht. Es ist klar, daß ein Krieg mit Massenvernichtungsmitteln *eine neue, vorher nie erreichte Dimension der Bedrohung* darstellen würde.

7.4. Atomare Erpressung

Den Gesetzen der Atomstrategie zufolge müssen wir die atomare Erpressung als wahrscheinliche, neuartige Bedrohung in unsere Übersicht einbeziehen. Sie kann bereits bei erhöhter Spannung, aber auch im Verlauf des Krieges als Ausdruck seiner Steigerung erfolgen. Sofern die Drohung des Gegners mit Atomwaffeneinsatz glaubwürdig ist, beeinträchtigt sie unsere Handlungsfreiheit *sehr schwer.*

Der alte Grundsatz des konventionellen Kampfes, daß Ultimata prinzipiell abgelehnt werden, damit der Erpreßte sein Gesicht nicht verliert, dürfte angesichts der schwerwiegenden Konsequenzen gegenüber atomaren Erpressungen nicht mehr derart allgemeine Anwendung finden.

8. Die Bewertung der Bedrohung

8.1. Versuch der objektiven Bewertung

Die potentielle Bedrohung ergibt sich aus den vorhandenen Kampfmitteln für den nichtmilitärischen und für den militärischen Krieg. Sie ist permanent.

Die aktuelle Bedrohung schwankt mit dem Auf und Ab der weltpolitischen Spannungen und der Einstellung (Absicht) der entscheidenden Mächte gegenüber der Schweiz. Diese Schwankungen sind für die Öffentlichkeit in vielen Fällen kaum spürbar, in anderen Fällen werden sie überbewertet. Schwere Bedrohungen fallen nicht unbedingt mit Krisensituationen zusammen; umgekehrt können auch Zeiten der Ruhe trügerisch sein.

Wer eine objektive Bewertung der Bedrohung anstrebt, wird sich deshalb weniger auf die augenblickliche politische Situation ausrichten als die auf lange Sicht bestimmenden Faktoren im Auge behalten. Diese sind:

- Die Entstehung einer neuen Weltordnung im Ringen zwischen totalitären und freiheitlichen Systemen.
- Die Entstehung neuer Mächtegruppierungen zwischen Supermächten, Mittelmächten, Staaten der dritten Welt und europäischen Kleinstaaten.
- Die Tatsache, daß seit der Erfindung der Atombombe Politik und Strategie in einen neuen «Aggregatzustand» (Jaspers) eingetreten sind, der auf der neuartigen Möglichkeit der Menschheit beruht, sich selber zu vernichten.
- Die Tatsache, daß im Schatten des atomaren Gleichgewichts die blutigsten waffenmäßig und lokal begrenzten Konflikte möglich sind. Eines Gleichgewichts übrigens, das im Schatten neuer Entwicklungen (Raketenabwehrsysteme, Orbitalrakete) keineswegs für alle Zeiten mehr stabil erscheint.
- Schließlich der Umstand, daß bis jetzt keine wirklich entscheidenden Abrüstungs- und Entspannungsmaßnahmen verwirklicht werden konnten und selbst an und für sich begrüßenswerte Ideen (wie zum Beispiel die Atomsperre) machtpolitische Pferdefüße tragen.

Im Lichte dieser strategisch relevanten Faktoren, die im Zeitalter weltweiter Interdependenz auch für uns von entscheidender Bedeutung sind, kann die Bedrohung der Schweiz heute und auf absehbare Zukunft hinaus nur als *permanent und schwer* bezeichnet werden. Eine Aufgliederung dieser Bedrohungsstärke nach Wahrscheinlichkeit und Auswirkung auf unsere Hauptziele im einzelnen erfolgt in der synoptischen Tabelle unter Ziffer 8.3.

8.2. Die subjektive Bewertung

Die subjektiv-gefühlsmäßige Bewertung der Bedrohung ist nicht, wie die objektiv-wissenschaftliche Bewertung, das Ergeb-

nis einer nüchternen Beurteilung der Lage und einer realistischen Voraussicht, sondern vielmehr die Summe der – vor allem in der breiten Öffentlichkeit – meist unreflektierten Vorstellungen über die Stärke der eigenen und der gegnerischen Position und die Möglichkeiten des Ausbruches eines Konfliktes. Gerade dieses subjektive Empfinden stellt aber einen wichtigen Faktor der Landesverteidigung dar, beeinflußt es doch direkt den Wehrwillen und indirekt die Bereitschaft des Volkes, die Lasten einer modernen Verteidigung zu tragen.

Unterbewertung der Bedrohung führt zu Untätigkeit aus einem falschen Gefühl der Sicherheit heraus, Überbewertung anderseits zu Untätigkeit aus dem – mindestens teilweise – ebenso falschen Gefühl der Ohnmacht heraus. Beide Tendenzen sind in der breiten Öffentlichkeit bei uns heute festzustellen. Sie überschneiden sich mannigfach und lassen sich nur schlecht auseinanderhalten, da sie dieselben Ergebnisse zeitigen. Immerhin kann etwa so viel gesagt werden:

Die geistige, politische und wirtschaftliche, also die *nichtmilitärische Bedrohung* wird von der überwiegenden Mehrheit des Volkes gar nicht erkannt oder doch verdrängt.

Die Verantwortlichen dagegen sind sich dieser Gefahren heute bewußt und suchen nach Mitteln und Wegen, sie – soweit dies zusätzlich zur laufenden Verwaltungstätigkeit notwendig ist – mit Hilfe der umfassenden Landesverteidigung und der angestrebten Koordination in den Griff zu bekommen.

Anders dagegen stellt sich die Beurteilung der *militärischen Bedrohung* dar.

Für sich allein genommen wird die *konventionelle Bedrohung*

Synopsis der Bedrohung

Bedrohungsform	*Charakteristik*	*Wahrscheinlichkeit*		*Auswirkungen*		
		Möglich	Wahrscheinlich	Handlungsfreiheit, Unabhängigkeit	Territorium	Überleben der Bevölkerung
Nicht-Krieg						
Politisch-ideologischer Kampf	Geistig-politisch-psychologischer Angriff gegen die innere Ordnung	—	zum Teil bereits im Gange	Schwer	—	—
Wirtschaftlicher Kampf	Schwächung oder Lähmung der wirtschaftlichen Kraft	Nur in besonderen Lagen	—	Leicht bis schwer	—	Leicht bis schwer
Wissenschaftlich-technischer Kampf	Beeinträchtigung des Rüstungspotentials	Nur in besonderen Lagen	—	Leicht	—	—
Politisch-wirtschaftlicher Druck	Drohungen mit den oben erwähnten Kampfformen	Nur in besonderen Lagen	—	Je nach Glaubwürdigkeit leicht bis schwer	—	—
Krieg						
Lokaler Krieg	Begrenzte, gewaltsame Übergriffe	Nur in besonderen Lagen	—	Leicht	Leicht	—
Konventioneller Krieg	Angriff moderner Streitkräfte mit dem Ziel der Besetzung mindestens bedeutender Teile beziehungsweise mit dem Ziel des Durchmarsches (Durchfliegung)					
– nur Luft		In besonderen Lagen	—	Schwer	—	Schwer
– Luft/Land		In besonderen Lagen	—	Schwer	Schwer	Schwer
Atomare Erpressung	Drohung mit Atomeinsatz	—	Bei erhöhter Spannung und im Kriege	Schwer bis sehr schwer, sofern glaubwürdig	—	—
Krieg mit Massenvernichtungsmitteln	Angriff moderner Streitkräfte wie oben mit Unterstützung von ABC-Mitteln; zusätzlich eventuell Vernichtungsabsichten					
– begrenzter Atomkrieg (+ BC)		—	Bei allgemeinem Krieg in Europa	Sehr schwer	Sehr schwer	Sehr schwer
– unbegrenzter Atomkrieg (auch indirekt wirksam)		Bei unbegrenzter Eskalation	—	Aufgehoben	Eventuell	Vernichtung

meist unterbewertet. Dies resultiert wohl aus der Tatsache, daß die Schweiz in zwei Weltkriegen unbehelligt geblieben ist, aber auch daraus, daß der moderne ausländische Rüstungsstand auf diesem Gebiete der Öffentlichkeit immer noch ungenügend bekannt ist. In die Waagschale fällt auch, daß unser Land tatsächlich eine recht starke konventionelle Armee besitzt.

Im Verhältnis zum tatsächlichen Gewicht der nuklearen Bedrohung dagegen wird die konventionelle Bedrohung stark überbewertet. Das kommt darin zum Ausdruck, daß die Schweiz seit einiger Zeit jährlich erhebliche Beträge aufwendet, um dieser Teilbedrohung zu begegnen, daß aber für die Erforschung der gesamten Bedrohung und für die Planung entsprechender Gegenmaßnahmen auf jenen Gebieten, wo diese den größten Erfolg versprechen, wenig oder nichts getan wird.

Die subjektive Beurteilung der *nuklearen Bedrohung* ist kontrovers. Während sie von den eher gouvernementalen Kreisen und bis in die Führungsspitze hinauf stark unterbewertet wird (damit die Untätigkeit gerechtfertigt werden kann, der man sich in dieser Beziehung verschrieben hat?), wird sie von gewissen publizistisch sehr aktiven Oppositionsgruppen bewußt überbetont, um entweder den angestrebten Verzicht auf die Neutralität und das Mittun in einem größeren Verband oder die angebliche Sinnlosigkeit der Landesverteidigung überhaupt zu «begründen». Beide Tendenzen verschmelzen sich in der Beurteilung dieser Bedrohung durch den sogenannten «Mann von der Straße», der etwa so argumentiert: Ein nuklearer Krieg ist nicht möglich, und sollte er trotzdem ausbrechen, so kann man ohnehin nichts dagegen tun.

Diese eigenartige Vermischung von Unter- und Überschätzung insbesondere der atomaren Bedrohung verleitet offenbar auch viele Verantwortliche zu einer passiven Haltung, wie sie etwa im Bericht des Bundesrates über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom Juni 1966 zum Ausdruck gekommen ist. Es ist nicht zu leugnen, daß sich gerade die offiziellen Kreise nach bloß verbalen Auseinandersetzungen über das Wesen eines künftigen Krieges usw. zur Ruhe gesetzt haben, statt nun zur Planung und Verwirklichung der entsprechenden Maßnahmen zu schreiten.

Zur Rechtfertigung beruft man sich auf die beschränkten Möglichkeiten des Kleinstaates, die es angeblich nicht zulassen, mehr als 2,9% des Bruttosozialproduktes für die Landesverteidigung aufzuwenden – eine Grenze, die man sich selbst gesetzt hat und die von den meisten ausländischen Klein- und Mittelstaaten erheblich überschritten wird.

Angesichts der geschilderten Neigung eines großen Teils des Schweizervolkes zur politischen Interesselosigkeit und der soeben dargelegten Fehlbeurteilung der Bedrohung durch die Öffentlichkeit, die zur Untätigkeit und gar zur Resignation verführt, drängt sich die Frage auf: Wollen wir – will das Schweizervolk überhaupt noch der Bedrohung entgegentreten, um ihrer Herr zu werden, soweit dies in seiner Macht steht? Dieser Wille ist nämlich wahrhaft der archimedische Punkt aller Bemühungen um die Selbstbehauptung.

Die Antwort fällt nicht leicht, aber man wird doch sagen können, die überwiegende Mehrheit unseres Volkes sei gewillt, mindestens die bisherigen Verteidigungsanstrengungen aufrechtzuerhalten und sie vielleicht kontinuierlich, wenn auch langsam zu steigern. Es fragt sich indessen, ob dies angesichts der geschilderten potentiellen und aktuellen Bedrohungen genügt, oder ob weiterblickende Persönlichkeiten durch vermehrte Information über Herausforderung und Antwort des Kleinstaates den Willen zur Selbstbehauptung wieder festigen und die notwendigen Maßnahmen einleiten sollten.

Dritter Teil

Möglichkeiten der nichtmilitärischen Selbstbehauptung

9. Innenpolitische Maßnahmen

Aus der in Ziffer 6.1. umrissenen Gefährdung unseres Staates von innen her ergibt sich, daß möglichst vielen Bürgern und vor allem der jüngeren Generation der Wert unserer freiheitlichen und föderalistischen Demokratie nahegebracht werden muß, daß sie zur politischen Mitverantwortung hingeführt werden sollen, daß ein neues Klima des Vertrauens zwischen Volk und Behörden geschaffen werden soll, kurz: daß unser Staatswesen durch eine Steigerung der inneren Kohärenz wieder zu einer echten Eidgenossenschaft werden muß.

Wer aber das Interesse am Gemeinwesen und seinen Aufgaben wecken will, wird nicht umhin können, ein *Zukunftsbild* aufzuzeigen und Ziele zu nennen, für die sich der Einsatz auch außerhalb des momentanen persönlichen Vorteilstrebens lohnt und die vor allem auch die in Unruhe geratene Jugend zu fesseln vermögen.

Dazu bietet die gegenwärtige Diskussion um die Totalrevision der Bundesverfassung, wie man ich dazu sachlich auch stellen mag, einen geeigneten Anlaß. Dagegen müssen die Bestrebungen führender Politiker, die großen Parteien auf ein Grundsatzprogramm zu einigen, zurückhaltend beurteilt werden, da sie die «Friedhofsruhe» einer Konkordanzdemokratie heraufbeschwören; viel eher sollte nach Mitteln und Wegen gesucht werden, die «konstruktive Opposition» neu zu beleben.

Ein weiterer Weg, die Anteilnahme der Bevölkerung zu wecken und sie zu produktiven Auseinandersetzungen um unser Staatswesen hinzuführen, zeigt sich im Mittel der Demoskopie: Eine repräsentative Untersuchung über das Wunschbild des Schweizer Bürgers, über seine Vorstellungen von der idealen Schweiz der Zukunft, dürfte den Rahmen ergeben, innerhalb dessen eine breite Diskussion über Wünsche und Möglichkeiten fruchtbar werden und der allen Staatsbürgern vernünftige Richtlinien für zielbewußte Entscheidungen in die Hand geben könnte.

Darüber hinaus besteht aber zweifellos ein stets wachsendes Bedürfnis nach sachlicher und umfassender *Information*, das von der Presse, aber auch von Radio und Fernsehen vorläufig nur ungenügend gestillt wird. Soweit dieses Informationsbedürfnis ganz spezifisch den Bereich der Selbstbehauptung im weitesten Sinne beschlägt, seien hier einige Organisationen erwähnt, die vermehrt in den Dienst dieser Aufgaben gestellt werden könnten:

- Die *Hochschulen* sollten ständige staatspolitische Interfakultätsvorlesungen abhalten, wobei es nicht so sehr um die Vermittlung spezifisch militärpolitischer Kenntnisse als darum gehen sollte, die bestehende Lücke auf dem Gebiet der einschlägigen öffentlichen Diskussion zu schließen.
- Die *Forschungsinstitute* der Hochschulen sollten vermehrt mit Forschungsaufgaben aus dem Gebiet der umfassenden Landesverteidigung betraut werden, und zwar langfristig und mit möglichst weitgespannter Themastellung.
  Dadurch würden die jungen Wissenschafter an solchen Problemen interessiert und gleichzeitig die verantwortlichen Stellen durch neue Ideen angeregt. Als Kristallisationspunkt solcher Anstrengungen könnte das geplante Institut für Sicherheitspolitik dienen.

- Die *Parteien* sollten gemeinsame Veranstaltungen über einzelne Probleme der Selbstbehauptung durchführen und gemeinsame Studiengruppen bilden, die auch den unteren Kadern Gelegenheit zur Mitarbeit böten.
- Die *Armee* sowie die interessierten Zivilbehörden sollten die Information in ihrem Bereich durch den Ausbau und die Aktualisierung der Tätigkeit kompetenter Informationsdienste sicherstellen (vergleiche Ziff. 14.3.).

Wenn wir nicht entschiedener bereit sind, der Öffentlichkeit zu sagen, daß Sicherheit und Unabhängigkeit auch in Zukunft bitter nötig sein und große Opfer erfordern werden, dann wird unsere Zielsetzung aus innenpolitischen Gründen verunmöglicht, bevor sie ihre außenpolitische oder militärische Feuerprobe zu bestehen haben wird.

Bei allem Bekenntnis zur Notwendigkeit solcher Bestrebungen zeigt sich aber doch, daß sämtliche Maßnahmen einer wohlverstandenen geistigen Landesverteidigung letztlich immer nur der Festigung unseres Willens zur Unabhängigkeit und zur Bewahrung unserer inneren Ordnung, das heißt der Erhaltung und Stärkung unserer Abwehrkraft, nie aber direkt der Kriegsverhinderung dienen können. Dasselbe gilt bezüglich des Staatsschutzes im herkömmlichen Sinne wie auch bezüglich der ständigen Wachsamkeit gegenüber subversiven Umtrieben aller Art, deren Notwendigkeit hier keiner Begründung bedarf.

10. Außenpolitische Maßnahmen

Der hauptsächlichste Vorteil der außenpolitischen Maßnahmen im Interesse unserer Selbstbehauptung ist wohl darin zu erblicken, daß sie schon vor Ausbruch eines bewaffneten Konfliktes wirksam werden und deshalb der Kriegsverhinderung dienen können, ist es doch gerade die charakteristische Aufgabe der Außenpolitik und der Diplomatie, auf die Willensbildung der anderen Staaten und demnach auch unserer potentiellen Gegner direkten Einfluß zu nehmen.

Aber auch nach Ausbruch eines Konfliktes wird der Außenpolitik unseres Landes eine hervorragende Bedeutung zukommen. Es sei hier lediglich auf das Problem der verschiedenen denkbaren Kriegsallianzen hingewiesen, das von den zuständigen Stellen eingehend und laufend geprüft werden muß, damit es uns im entscheidenden Augenblick nicht unvorbereitet trifft. Die Nahziele und das Vorgehen unserer Außenpolitik werden aber dannzumal naturgemäß stark von der jeweiligen machtpolitischen Konstellation und damit von den Erfolgsaussichten unserer militärischen Verteidigung beeinflußt werden.

Aus diesen Gründen können wir uns im folgenden auf die Betrachtung jener Kernfragen unserer künftigen Außenpolitik beschränken, die schon in Friedenszeiten für unsere nationale Selbstbehauptung von besonderer Tragweite sein werden.

10.1. Aktive Neutralität

Hat die Neutralität oder hat der Kleinstaat an sich ausgespielt? Wir glauben es nicht. Die Lockerung oder gar die Auflösung der Allianzen, deren Zeugen wir gegenwärtig sind, kann sich zwar als erhebliche Gefährdung unserer außenpolitischen Situation erweisen, vor allem dann, wenn sie auf das westliche Bündnissystem beschränkt bleibt, wenn in Frankreich oder Italien kommunistische Regierungen ans Ruder kommen, wenn in Deutschland neue Machtvorstellungen an Einfluß gewinnen oder – als Preis einer Wiedervereinigung – ein gefährlicher Neutralismus praktiziert wird usw., all dies überlagert von einer fortschreitenden Annäherung der Weltmächte, wie sie oben skizziert wurde.

Anderseits zeigt diese Situation aber auch mit aller Deutlichkeit den Wert der *Eigenständigkeit:* Nationen, die zu sehr auf Bündnisse abgestellt haben, sind heute gezwungen, ihre Selbstbehauptung vermehrt aus eigener Kraft zu gewährleisten. Zudem kann diese Lage dem Neutralen einen Teil der verlorenen Handlungsfreiheit zurückgeben, wenn er die erhöhte Bedeutung, die ihm heute zukommt, zu nutzen versteht. Damit soll nicht einem opportunistischen Wechselkurs, sondern einer zunehmend aktiven Handhabung der Neutralität im Interesse der Erhaltung und Stärkung unserer Unabhängigkeit das Wort gesprochen werden.

10.2. UNO-Beitritt und Rüstungskontrolle

Sofern sich ein schweizerischer *Beitritt zur UNO* mit der Wahrung unserer integralen Neutralität verbinden ließe – was gegenwärtig allerdings zweifelhaft erscheint –, sollte ein solcher Schritt neu erwogen werden. Dabei müßten die in Ziffer 6.2.3. erwähnten Nachteile in Betracht gezogen werden, und auch unser Einfluß in dieser Organisation dürfte nicht überschätzt werden. Als UNO-Mitglied könnte die Schweiz aber ihre Anteilnahme am Weltgeschehen besser als bisher demonstrieren und so manche Vorurteile über ihre angebliche «splendid isolation» berichtigen. Sie könnte auch eine Stimme der Vernunft und der Vermittlungsbereitschaft zu Gehör bringen und mit allen positiven Kräften auf die Verwirklichung der Grundsätze der UNO-Charta hinwirken, denen diese Organisation bis anhin wenig Leben einzuhauchen vermochte. Ein weiteres Abseitsstehen hindert unser Land anderseits keineswegs daran, vermehrt an Aktionen zur Erhaltung des Weltfriedens teilzunehmen, wie sie beispielsweise Botschafter Thalmann oder Oberstdivisionär Brunner 1967 im Nahen Osten übertragen wurden (vergleiche auch Ziffer 14.2).

Ein anderes Gebiet aktiver Außenpolitik, dessen Bedeutung noch oft verkannt oder verharmlost wird, eröffnet sich unserem Land im Zusammenhang mit den Bemühungen der Großmächte um die *Rüstungskontrolle*. Weit davon entfernt, ein vielleicht spektakuläres, aber wirkungsloses, ja gefährliches «Vorangehen mit dem guten Beispiel» zu empfehlen, sind wir doch der Auffassung, die Schweiz dürfe in dieser Hinsicht nicht länger untätig bleiben.

Die offiziellen Stellungnahmen des Bundesrates zum Atomsperrvertrag sowie die schweizerische Beteiligung an der Konferenz der Nichtnuklearen vom Sommer 1968 stellten erste Schritte in dieser Richtung dar. Es darf jedoch nicht bei solchen Einzelaktionen bleiben. Alle mit diesem Problemkreis zusammenhängenden Fragen sollten durch politische und militärische Fachleute von Grund auf erarbeitet und laufend geprüft werden, damit die Landesregierung jederzeit in der Lage ist, entsprechenden Projekten ihre Förderung angedeihen zu lassen, wenn sie einen echten Fortschritt für die Friedenssicherung darstellen, oder ihnen rechtzeitig und mit guten Gründen entgegentreten, wenn sie lediglich bezwecken, die Gegenseite zu übervorteilen.

Ob diese Arbeit einem unabhängigen Institut für Sicherheitspolitik (vergleiche Ziffer 17.1.) übertragen werden soll oder ob die Ernennung eines Delegierten für Abrüstungsfragen angezeigt wäre, bedarf näherer Prüfung. Jedenfalls hätten die verantwortlichen Stellen eine eigentliche schweizerische Abrüstungspolitik auszuarbeiten und in enger Fühlungnahme mit dem Politischen und dem Militärdepartement auch den regelmäßigen Kontakt mit unseren Nachbarländern und insbesondere mit anderen Neutralen zu pflegen, um, wenn nötig, ein gemeinsames

Vorgehen zu erzielen. Nur so lassen sich auf diesem Gebiet die Interessen unseres Kleinstaates mit der notwendigen Sachkenntnis, Autorität und Durchschlagskraft vertreten.

Bei alledem darf jedoch nicht übersehen werden, daß außenpolitische Erfolge in Friedens- wie in Kriegszeiten von den *realen Machtverhältnissen* abhängig sind. Die Stärke unserer militärischen Landesverteidigung wird deshalb – besonders in Zeiten akuter Bedrohung – nach wie vor ein gewichtiges Argument unserer Diplomatie darstellen, und zwar um so mehr, je höher ihr Abschreckungswert sein wird. Dies gilt, so paradox es klingen mag, nicht zuletzt auch für die Bemühungen um die internationale Friedenssicherung.

10.3. Integrationspolitik

Das 1962 den EWG-Behörden eingereichte Assoziationsgesuch, worin eine eigenstaatliche Außenhandelspolitik, die Aufrechterhaltung einer genügenden kriegswirtschaftlichen Versorgungsbasis und eine Suspensions- oder Kündigungsklausel vorbehalten wurden, ist auf wenig Gegenliebe gestoßen. Es ist auch zu beachten, daß das Risiko einer Assoziation paradoxerweise größer ist als das einer Mitgliedschaft und daß jene deshalb ein besonderes Vertrauensverhältnis erfordert. Da das Mitglied in den Gemeinschaftsorganen über ein Veto- beziehungsweise Mitbestimmungsrecht verfügt, für den de facto eng verbundenen Assoziierten aber keine wesentlichen Einflußmöglichkeiten bestehen, ist dieser vermehrt darauf angewiesen, daß die Gemeinschaft von sich aus den richtigen Weg einschlägt.

Die Voraussetzungen für ein derartiges Vertrauensverhältnis scheinen uns gegenwärtig nicht gegeben. Eine fortschreitende Ersetzung der an sich wünschbaren zwischenstaatlichen Zusammenarbeit insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet durch immer umfassendere supranationale Organisationen, wie sie in Zukunft wieder vermehrt angestrebt werden könnte («pooling of sovereignties»), wäre nämlich geeignet, sämtlichen allfälligen Kautelen zum Trotz nicht nur unsere Neutralität, sondern darüber hinaus unversehens auch unsere Eigenstaatlichkeit überhaupt in Frage zu stellen.

Anderseits dürfen wir auch auf diesem Gebiet die Initiative nicht aus der Hand geben. Wir sind deshalb der Auffassung, daß vorerst die *Kontakte von Fall zu Fall* intensiviert werden sollten. Ein stufenweises Vorgehen, das über einen Handelsvertrag zu einer annehmbaren Form der Assoziation oder der Mitgliedschaft unter Vorbehalt führen könnte, wäre jedenfalls besser geeignet, für die besondere Lage der Schweiz um Verständnis zu werben, als ein bloßes Abwarten, das uns letztlich keine echte Wahl mehr offen lassen könnte.

11. Wirtschaftliche Maßnahmen

Die wirtschaftlichen Maßnahmen stellen einen äußerst bedeutsamen Faktor unserer staatlichen Selbstbehauptung dar, indem sie sowohl der Armee wie auch der Zivilbevölkerung möglichst große Durchhalte- und Überlebenschancen sichern. Wenn wir aber der wirtschaftlichen Bedrohung begegnen wollen, müssen wir auch bereit sein, den volkswirtschaftlichen Preis dafür zu bezahlen, das heißt auf einen – kleinen – Teil der möglichen Wohlstandsvermehrung zu verzichten.

Unter Ziffer 6.3.1. wurde festgestellt, daß die fortschreitende internationale Arbeitsteilung zu einer weiteren Spezialisierung der nationalen Volkswirtschaften führen wird und daß Wirtschaftszweige, deren Existenz in der Schweiz heute eine Selbstverständlichkeit ist und deren weitere Präsenz einfach vorausgesetzt wird, ins Ausland abwandern können. Solchen volkswirtschaftlichen Tendenzen auf die Dauer entgegenleben zu wollen wäre nicht nur wohlstandspolitisch, sondern auch vom Gesichtspunkte des Freiheitsstaates aus wenig sinnvoll. Wir müssen sie uns im Gegenteil zunutze machen. Dennoch scheint es, daß dieses Problem im Rahmen der Bemühungen um die umfassende Landesverteidigung besonders gründlicher Abklärung bedarf, was unseres Wissens bisher noch nicht geschehen ist. Voraussetzung für entsprechende Maßnahmen wäre neben den vorgesehenen kriegswirtschaftlichen Maßnahmen eine Bestandesaufnahme nach folgenden Kategorien:

- Lebenswichtige Wirtschaftszweige, deren *Produktion im Kriegsfall auf jeden Fall in der Schweiz* erfolgen müßte,
  - weil die Produkte nicht oder nur sehr beschränkt (das heißt weniger als 1 bis 2 Jahre) lagerfähig sind (zum Beispiel Glühlampen, Akkumulatoren, Seren und Impfstoffe, Düngemittel und Sämereien für die Landwirtschaft usw.),
  - weil die Produkte in Krisenzeiten zufolge akuten Mangels in den möglichen Lieferländern als Folge des Kriegsbedarfs kaum mehr erhältlich wären (zum Beispiel Schwefelsäure, Stickstoffprodukte, Grundstoffe der chemischen Industrie),
  - weil die Zufuhr in Krisenzeiten aus anderen Gründen in Frage gestellt wäre.
- Lebenswichtige Wirtschaftszweige, deren Produktion ins Ausland abwandern könnte, unter der Voraussetzung, daß genügende *Lager in der Schweiz* gehalten werden können.
- *Übrige Wirtschaftszweige,* welche wieder unterschieden werden müßten in Betriebe, die
  - hochspezialisierte und von Kriegführenden begehrte Produkte herstellen, deren Export es uns erlauben könnte, im Falle einer Blockade für uns wichtige Güter einzutauschen,
  - ihre Produktion auf andere, besonders wichtige Güter umstellen könnten,
  - für die Kriegswirtschaft irrelevant sind und ihre Produktionsmittel an andere Wirtschaftszweige abzugeben in der Lage wären.

Es sei hier besonders unterstrichen, daß es sich bei den entsprechenden Maßnahmen nicht darum handeln kann, irgendwelche Wirtschaftszweige aus gewerbepolitischen Überlegungen zu erhalten. Ausgangspunkt der Überlegungen sollten die *Bedürfnisse unserer Kriegswirtschaft* bilden, denen aber Nachachtung verschafft werden müßte, auch wenn dies im Gegensatz zu langfristigen Tendenzen der Wirtschaft stehen sollte. (Die besondere Problematik der schweizerischen Rüstungsindustrie wird in Ziffer 15. behandelt.)

Auch die wesentliche Frage der *Erfassung der Inhaber von wichtigen Funktionen in der Wirtschaft,* die im Grunde genommen nur die notwendige Ergänzung der richtigen Erfassung der militärischen Spezialisten darstellt (vergleiche Ziffer 16.1.), wurde bisher sehr ungenügend berücksichtigt. Dabei ist nicht nur an Unternehmer und Manager, sondern ebensosehr an einzelne hochspezialisierte und kriegsnotwendige Facharbeiter oder an die Verantwortlichen größerer Landwirtschaftsbetriebe zu denken. Mit der Herabsetzung der Dienstpflicht von 60 auf 50 Altersjahre wurde ein erster, wenn auch sehr schematischer Schritt getan, der Wirtschaft und dem Zivilschutz Kräfte freizugeben. Der zweite Schritt ist in Ansätzen ebenfalls vorhanden, aber noch nicht systematisch und mit aller Konsequenz durchdacht: die *gezielte Aktivdienstdispensation* von Inhabern kriegswichtiger Schlüsselpositionen in der Wirtschaft.

Dieser Maßnahme mögen die daraus folgende Verminderung der Bestände der Feldarmee und der mit solchen Dispensationen verbundene Verlust an «militärischem Ausbildungskapital» entgegenstehen. Beide Gründe scheinen aber wenig stichhaltig zu sein. Wie hoch ist wohl der Kampfwert einer Armee einzuschätzen, wenn im Hintergrunde die Kriegswirtschaft, aus der diese Armee selbst und die von ihr zu schützende Bevölkerung kämpfen und leben sollen, nicht funktioniert? Und ist es nicht auch so, daß das zivile Ausbildungs- und Erfahrungskapital solcher Spezialisten ein Mehrfaches ihrer militärischen Ausbildungskosten ausmachen kann?

Gerade die Tendenz zur internationalen Arbeitsteilung bringt es mit sich, daß zahlreiche Schweizer darauf angewiesen sind, im Ausland zu arbeiten. Das trifft nicht nur für Wissenschafter, sondern ebensosehr für Facharbeiter aus abwandernden Wirtschaftszweigen zu. Um so wichtiger erscheint es, die Verbindung mit den Auslandschweizern möglichst eng zu gestalten. Zumindest müßten unsere kriegswirtschaftlichen Stellen wissen, wer wo in welcher Eigenschaft arbeitet. In einer Periode wachsender internationaler Spannungen könnten zahlreiche *Auslandschweizer* wertvolle Dienste leisten, indem sie nach ihrer Rückkehr Lücken füllen oder Wirtschaftszweige aufbauen, die für unser Durchhalten von Bedeutung sind.

Unsere *Landwirtschaft* wäre in der Lage, den Deckungsgrad unserer Kriegsernährungsbedürfnisse im Verlaufe von 4 Jahren (trotz Wegfall der Futtermittelimporte) von 55% auf 70% bei gleichem Kalorienverbrauch wie heute oder auf 100% bei reduziertem Kalorienverbrauch zu steigern. In den entsprechenden Plänen wird allerdings vorausgesetzt, daß sämtliche Produktionsmittel und daß Arbeitskräfte bester Qualität vorhanden sind. Im Rahmen einer europäischen Integration können uns die Agrarfragen allerdings schwerwiegende Entschlüsse abverlangen, die unter gebührender Berücksichtigung der Bedürfnisse der umfassenden Landesverteidigung geprüft werden müssen.

Auch auf dem Sektor der *Energiewirtschaft* stellt sich das Problem der Ausgleichung zweier sich weitgehend ausschließender Zielsetzungen: der wirtschaftlichen Energieversorgung einerseits und der jederzeit ausreichenden Versorgung anderseits. Weil es sich um einen längst erkannten Engpaß unserer Kriegswirtschaft handelt, hat man sich schon früh, wenn auch nicht abschließend damit befaßt. Ohne Zweifel muß diese Problematik in den bevorstehenden Studien zur umfassenden Landesverteidigung mit besonderer Gründlichkeit behandelt werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Bedeutung der wirtschaftlichen Maßnahmen für unser Durchhaltevermögen im Krisen- und Kriegsfall zwar noch zunehmen wird, daß ihnen aber kaum eine kriegsverhindernde Wirkung zugeschrieben werden kann, nachdem andere Faktoren für die Dauer unseres Widerstandes weitaus bestimmender sein würden und sich der Gegner auf deren Beurteilung beschränken kann.

Vierter Teil

Die Armee im Rahmen der Gesamtverteidigung

12. Der Auftrag der Armee

Der Auftrag an die Armee wird dem Oberbefehlshaber bei seiner Wahl vom Bundesrat erteilt. Unschwer ist zu erkennen, daß dieses Prozedere den heutigen Gegebenheiten nicht mehr entspricht. Die Aufgabe der Armee im Vorfeld von Konflikten ist derjenigen im Kriege praktisch ebenbürtig. Sie muß bereits heute fixiert werden. Die generelle Aufgabe im Falle der bewaffneten Auseinandersetzung muß ebenfalls heute schon bestimmt sein, damit der zu wählende General ein Instrument vorfindet, das zumindest seiner naheliegendsten Verwendung entspricht.

Wir stehen also vor der Notwendigkeit, die Rolle der Armee als Mittel unserer Selbstbehauptung zu definieren. Wir sehen hier folgende Teilaufgaben, die wir zunächst möglichst grundsätzlich und in der Reihenfolge ihrer Bedeutung umschreiben möchten:

- *Die Armee als Instrument der Kriegsverhinderung*
  - im Hinblick auf den konventionellen Krieg: Dämpfung der Siegeshoffnung eines Gegners,
  - im Hinblick auf den atomaren Krieg: Aufbau einer eigentlichen Abschreckung.
- *Die Armee als Instrument der Kriegführung*
  - gewaltsame Behauptung des schweizerischen Territoriums und soweit möglich des schweizerischen Luftraumes,
  - Hilfe an die Zivilbevölkerung (Versorgung, Sanitätsdienst, Transportdienst).
- *Der Beitrag der Armee an die nationale Einheit*
  - Erziehung zur Mitverantwortung,
  - Vermittlung des Gemeinschaftserlebnisses,
  - Kristallisationspunkt des Widerstandswillens.
- *Der Beitrag der Armee zum Überleben*
  - Hilfeleistung durch noch intakte Armeeteile an die Zivilbevölkerung,
  - Fortsetzung des Widerstandes in kleinen Gruppen.

Diese Übersicht beweist bereits die zentrale Bedeutung, die der Armee auch in Zukunft im Rahmen der umfassenden Landesverteidigung zukommen wird. Wenn wir ihr die aufgezählten, teilweise sehr anspruchsvollen und weitreichenden Aufgaben übertragen wollen, benötigt sie auch die entsprechenden finanziellen und personellen Mittel zu deren Bewältigung.

13. Bewertung der heutigen Armee

Der Bericht des Bundesrates über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung von 1966 hat den Verteidigungswert der Armee in zurückhaltender Weise umschrieben. Es liegt uns daran, diesen Wert im Hinblick auf die im vorliegenden Kapitel beschriebenen Einzelziele noch einmal zu beleuchten.

13.1. Die Armee von 1970

Die Rolle der Armee von 1970 wird im Rahmen eines Konzepts schweizerischer Strategie umschrieben sein. Ihre operative Zielsetzung wird nach wie vor auf dem Konzept vom 6. Juni 1966 und auf den Weisungen für die operative Kriegführung (geheim) beruhen. Die taktischen Grundsätze werden dannzumal in einer neuen «Truppenführung» gesammelt vorliegen.

Der auf Grund der allgemeinen Wehrpflicht hohe Mannschaftsbestand von über ½ Million Mann wird weiterhin den Vorteil eines günstigen Verhältnisses zwischen Truppenstärke und Raum sowie den Nachteil aufweisen, daß diese Truppen nicht so modern bewaffnet und ausgerüstet werden können wie ein zahlenmäßig kleineres Heer.

Materiell werden wir über zwölf Divisionen der Feldarmee verfügen, deren vier verschiedene nur in bestimmten Räumen

optimal verwendbare Typen Nachteile mit sich bringen. Die Grenzdivisionen wie die Felddivisionen leiden an mangelnder Feuerkraft und äußerst beschränkten Mitteln für die Bewegung auf dem Gefechtsfeld.

Sie sind einem wuchtigen feindlichen Angriff nur in besonders günstigem Gelände gewachsen. Die mechanisierten Divisionen verfügen über eine gewisse offensive Schlagkraft, welche indessen durch ihre (im Verhältnis zu ausländischen Verbänden) geringen Panzerzahlen gedämpft wird. Die Gebirgsdivisionen schließlich verfügen über keinen einzigen Panzer; sie sind für den Einsatz im Mittelland deshalb ungeeignet.

Grenz-, Reduit- und Festungsbrigaden verstärken ihre entsprechenden Kampfräume in äußerst wertvoller Weise. Sie ermöglichen Schwergewichtsbildungen der Feldarmee, ohne daß wichtige Gebiete völlig von Truppen entblößt werden müssen.

Die Luftverteidigung verfügt mit den «Mirage», mit Lenkwaffen, mit der Mittelkaliberflab und dem Führungssystem «Florida» über moderne Elemente der Luftkampfführung. Zu Bedenken Anlaß geben die geringen Flugzeugzahlen, die Überalterung des Gros unserer Flugzeuge sowie die Gefährdung der Flugplätze.

Ausbildungsmäßig sind der einzelne Mann und die kleinen Einheiten auf einem vergleichsweise angemessenen Stand, wogegen die Ausbildung beziehungsweise Erfahrung der Stäbe und großen Verbände in koordinierten Aktionen gering ist.

Die Neuorganisation des Territorialdienstes schafft eine enge Verbindung zu den anderen Zweigen der Gesamtverteidigung, vornehmlich zum Zivilschutz und damit auch zur Bevölkerung. Der Wehrgeist kann nach wie vor als gut bezeichnet werden.

Die Armee von 1970 ist trotz zahlreichen Anpassungsbestrebungen an den Atomkrieg primär für den konventionellen Luft- und Landkrieg gerüstet und ausgebildet.

13.2. Der Kriegsverhinderungswert der Armee

Die Siegeshoffnung des Gegners in einer *konventionellen Auseinandersetzung* hängt sehr direkt von seiner Einschätzung unserer Kampfkraft ab. Diese darf als verhältnismäßig hoch bezeichnet werden, wenn alle Elemente der Armee – die großen Bestände, die mechanisierten Verbände nach Vollzug der vorgesehenen Rüstungsbeschaffungen (Panzerartillerie, Panzer, Flabpanzer), die ausgebaute Infrastruktur (insbesondere die Festungen) sowie der nach wie vor starke Widerstandswille – in Betracht gezogen werden.

Auch die moderne Luftverteidigung («Florida», «Mirage III S», «Bloodhound Mark II») unterstreicht dieses Bild. Der Gegner müßte ein im Vergleich zum möglichen Gewinn unverhältnismäßig großes Potential einsetzen.

Was die Verhinderung eines *atomaren Angriffs* betrifft, so sind die heutigen Möglichkeiten der Armee beschränkt oder gar inexistent. Hier müssen wir vorläufig unsere Hoffnungen auf das internationale Gleichgewicht setzen. Einen Einfluß darauf auszuüben scheint mit militärischen Mitteln kaum möglich. Ein Land, das auf atomare Drohungen höchstens mit dem trotzigen Hinweis auf den Mut seiner Bevölkerung und den Stand seines Zivilschutzes antworten kann, leistet keinen direkten Beitrag zur Kriegsverhinderung.

13.3. Der Kampfwert der Armee

Im Lichte möglicher oder wahrscheinlicher Konfliktsformen kann folgendes gesagt werden:

- In einem *lokalen Konflikt,* also bei örtlichen Übergriffen, sowie beim Versuch, einen «nationalen Befreiungskrieg» gegen unser Land auszulösen, wird sich unser Verteidigungssystem zweifellos bewähren. Mittel und Truppenstärken werden ausreichen, solchen Aktionen die Spitze zu brechen.
- Im *konventionellen Luftkrieg* wäre es zwar nicht möglich, die Bevölkerung oder die kriegswichtigen Ziele völlig zu schützen, doch wären unsere aktiven Abwehrmittel zweifellos geeignet, dem Gegner große Verluste zuzufügen und ihm oder eventuell gar beiden Parteien die Benutzung unseres Luftraums zeitweise zu verwehren.
- Im *kombinierten konventionellen Luft- und Landkrieg* würde sich unsere Armee je nach der Angriffsstärke des Gegners wohl bewähren. Die Truppenordnung 61 kann als eingespielt gelten, nachdem nun auch die Kampfdoktrin, vornehmlich das Zusammenwirken zwischen Infanterie und beweglichen Verbänden, festgelegt wurde. Das Verhältnis unserer Feuerkraft und Beweglichkeit zu den Möglichkeiten des Gegners wird zwar auch im konventionellen Kampf zu unseren Ungunsten lauten, doch sind das Gelände und die stets besser ausgebaute Infrastruktur hoch einzuschätzende Verbündete.
  Studien über die mögliche Dichte des Gegners, über seine Panzerzahlen usw. geben zur Hoffnung Anlaß, daß es gelingen werde, den Gegner aufzuhalten und unser Territorium zu behaupten. Ein Handicap wird indessen auch im konventionellen Krieg die Notwendigkeit sein, daß wir auf den plötzlichen Übergang zur Atomtaktik gefaßt sein müssen und damit die Nachteile der Auflockerung in Kauf zu nehmen hätten, während unser Gegner sich im Rahmen des Spielraums, den ihm unsere konventionelle Feuerkraft läßt, entsprechend der herkömmlichen Taktik konzentrieren könnte.
- Selbst im *begrenzten Atomkrieg* – wie er in Europa nach wie vor als wahrscheinlich angenommen werden muß – sinken unsere Abwehrmaßnahmen sehr rasch. Auch wenn man die psychische Widerstandskraft der Truppe sehr hoch einschätzt, wird die eklatante Überlegenheit der Feuermittel des Gegners zu einer raschen Abnützung unserer Streitkräfte führen. Zu dieser materiellen Krisensituation kämen noch die Leiden und Reaktionen der Zivilbevölkerung, die sich auf die Handlungen der Armee zweifellos lähmend auswirken würden. An eine länger dauernde wirksame Verteidigung unseres Territoriums wäre kaum zu denken.
- In einem *totalen Atomkrieg* verliert der militärische Apparat als Kampforganisation jeden Sinn.

13.4. Die Armee als Hilfsorganisation für das Überleben

Beim Begriff Überleben gilt es auseinanderzuhalten, was er in militärischer und was er in ziviler Hinsicht bedeutet. In der *Armee* geht es darum, den Kämpfer vor feindlichen Einwirkungen zu schützen, damit er den Kampf weiterzuführen vermag. Zum Überleben gehört hier, was man bisher allgemein unter dem Begriff Deckungnehmen verstand, und weiter alles, was mit den logistischen und psychologischen Problemen der Gesunderhaltung der Truppe zusammenhängt.

Anders stellt sich das Überleben der *Bevölkerung* dar. Dies ist ein neuer Begriff des Atomkrieges, der sich aus der totalen Vernichtungsgefährdung ganzer Völker ergibt. In früheren Kriegen wurden im Maximum 10% der Bevölkerung getötet oder schwer verwundet. Heute könnte ein ungeschütztes Volk 100% Schaden erleiden. Der bauliche Zivilschutz, der die Menschen vor den direkten Schlägen von Nuklearwaffen und vor anderen Massenvernichtungsmitteln schützt, ist deshalb von größter Wichtigkeit; ebenso wichtig erscheint die Befriedigung der minimalen Bedürfnisse in Katastrophen (Beschaffung von Trink-

wasser und Lebensmitteln, Schaffung von Kommunikationsmöglichkeiten, ärztliche Versorgung und Betreuung usw.).

Namentlich im letzteren Bereich kann die Armee gewisse Aufgaben übernehmen. Je nachdem ob die Atomschläge im Rahmen kriegerischer Angriffshandlungen auf dem Boden oder unabhängig davon erfolgen, wird sie weniger oder mehr für die Zivilbevölkerung tun können.

Auf jeden Fall ist eine geführte Organisation, die zudem über Übermittlungs-, Transport- und Sanitätsmittel verfügt, in derartigen Lagen von großem Wert.

Doch geht es hier nicht allein um den humanitären Aspekt. Die Vorbereitung der Armee auf den Katastropheneinsatz stärkt die Überzeugung, daß wir nicht bereits nach den ersten Atomschlägen klein beigeben müssen, sondern – wenigstens mit Teilen der Bevölkerung – weiterzuleben und unter Umständen auch weiteren Widerstand zu leisten imstande sind.

13.5. Die Armee als geistiges Widerstandszentrum und Ordnungsfaktor

Daß die Armee bereits heute auf die strategische Ebene des nichtmilitärischen Kampfes hinunterwirkt, ist nicht zu bestreiten. Sie übt hier einen festigenden Einfluß aus und kann auch in einem konventionellen Krieg die Durchhaltekraft des ganzen Volkes maßgebend stärken. Ob sie die härteste Bewährungsprobe, die Aufrechterhaltung des Widerstandswillens angesichts nuklearer Bedrohungen oder gar Erpressungen, ebenfalls bestehen könnte, scheint demgegenüber zweifelhaft. Ihre Fähigkeit zur passiven Hilfeleistung an die Bevölkerung darf sicher nicht als entscheidender Faktor angesehen werden. Viel eher würde sie angesichts der Tatsache, gerade in der höchsten Gefahr nichts für unser Volk tun zu können, von einer moralischen Krise erster Ordnung erfaßt.

Einen wesentlichen Beitrag zur Selbstbehauptung aber leistet die Armee bereits heute mit ihrem Einfluß auf die männliche und einen Teil der weiblichen Bevölkerung im Sinne des *nationalen Zusammenhalts*. Dieser Beitrag darf angesichts der zunehmenden Radikalisierung des politischen Lebens und namentlich der fortschreitenden Krise der Autorität, die sich auch in der Schweiz noch zuspitzen wird, nicht unterschätzt werden.

14. Optionen für die Zukunft der Armee

Die Übersicht über die Möglichkeiten der Armee hat gezeigt, daß sie die einzige Verteidigungsorganisation ist, die mit teilweise entscheidender Wirkung in die verschiedensten Bereiche der Selbstbehauptung eingreifen kann. Umgekehrt sind auch die Mängel unseres Verteidigungssystems mit aller Deutlichkeit zutage getreten. Im folgenden soll aufgezeigt werden, in welche Richtungen die Weiterentwicklung unserer militärischen Kraft gehen könnte. Als Leitlinie soll das Verlangen dienen, unsere Ziele zu erreichen, indem noch vorhandene Lücken geschlossen und ein möglichst allseitig wirksames Selbstbehauptungssystem aufgebaut wird. Je nach Einschätzung der Bedrohungen und deren Wahrscheinlichkeiten werden andere Ideen im Vordergrund stehen. Wir bemühen uns, im folgenden einige solche Richtungen möglichst profiliert herauszustellen. Es handelt sich dabei um eine Grundlage zur Diskussion bestimmter Lösungen und nicht um die Darlegung eines Rezepts, das die Autoren als einzig brauchbar ansehen.

14.1. Ausrichtung auf den Atomkrieg

Trotz dem über kurz oder lang zu erwartenden Zustandekommen des Atomsperrvertrages haben die Überlegungen über den Wert einer schweizerischen Atombewaffnung nichts an Aktualität eingebüßt. Selbst wenn die Schweiz dem Vertrag beitreten sollte – wogegen immer noch erhebliche Bedenken bestehen –, wird man die Entwicklung auf dem Nuklearwaffengebiet genau verfolgen müssen, um bei einer Gefährdung der Sicherheit durch neue Faktoren relativ rasch zu einer eigenen Atombewaffnung zu kommen. Nach wie vor gilt nämlich, daß die Schweiz um ihrer Sicherheit willen die *nukleare Handlungsfreiheit* bewahren muß.

Vom rein militärischen Standpunkt aus – der allerdings nicht allein ausschlaggebend sein kann – läßt sich vorläufig folgendes sagen:

Eine *taktische Atombewaffnung* (zur Verwendung gegen militärische Nahziele des Gegners) würde den Eintrittspreis in unser Land steigern und die Lage unserer Streitkräfte massiv verbessern. Eine abschreckende Wirkung im Sinne unserer Definition hätte sie nicht. Sie hätte hingegen unter Umständen eine herausfordernde Wirkung auf den Gegner, sein stärkeres Nuklearpotential gegen uns einzusetzen.

Eine *operative Atombewaffnung* (primär zur Verwendung gegen militärische Fernziele des Gegners) würde unsere Verteidigungskraft massiv verstärken. Im europäischen Raum hätte sie sogar strategische, das heißt abschreckende Wirkung.

Eine *strategische Atombewaffnung* (zur Drohung mit Vergeltungsschlägen auf das Kernland des Gegners) würde jeden Angreifer abschrecken, sofern sie nicht auf psychologischer oder konventionell-militärischer Ebene unterlaufen werden könnte.

Alle drei Arten von atomaren Bewaffnungen müßten glaubwürdig sein, um eine Wirkung auszuüben, das heißt, sie müßten folgende Bedingungen erfüllen:

- *Militärisch-technische Glaubwürdigkeit*
  - große Wahrscheinlichkeit, daß die Kernladungen über den gewünschten Zielen zur Explosion gebracht werden könnten,
  - Sicherstellung der Einsatzfähigkeit mittels Deckungen (gehärtete Basen) und sicherer Verbindungen,
  - Fähigkeit der Armee, einen Atomkrieg führen zu können, das heißt deren konsequente Ausrüstung und Ausbildung für die atomaren Bedingungen.
- *Politisch-psychologische Glaubwürdigkeit*
  - Fähigkeit von Volk und Armee, Atomschläge des Gegners ohne sofortigen Zusammenbruch zu überstehen,
  - Einsatzkompetenz bei den obersten politischen Behörden,
  - sichtbare Entschlossenheit von Regierung und Bevölkerung, im äußersten Notfall zum Atomwaffeneinsatz zu greifen beziehungsweise den Vergeltungsschlag auszulösen.

Die Glaubwürdigkeit einer schweizerischen Atombewaffnung ist demnach ein komplexes Problem, das gründliche Abklärung verlangt, bevor weitgehende Entschlüsse gefaßt werden können. Das weitere Vorgehen sehen wir deshalb wie folgt:

Nächster Schritt: Beendigung der Studien über die politisch-militärische Wünschbarkeit und die technisch-wirtschaftliche Realisierbarkeit der verschiedenen Arten der Atombewaffnung.

Zweiter Schritt: Vorantreiben aller Vorbereitungen bis zu jenem Punkt, wo noch keine größeren finanziellen Investitionen gemacht werden müssen, anderseits aber die Zeitspanne bis zur Bereitstellung des gewünschten Potentials möglichst kurz wird. In diesem Stadium muß überdies glaubhaft dargelegt werden können, daß unser Land die Atombewaffnung noch nicht eingeleitet hat.

Dritter Schritt: Einleitung der Atombewaffnung nur bei Ausbleiben ausreichender internationaler Sicherheitsvorkehrungen, beispielsweise bei Atombewaffnung eines weiteren europäischen Staates oder steigender Konfliktsgefahr.

Solange der Rüstungswettlauf andauert und Drohungen und Gegendrohungen von der Atombewaffnung ausgehen, wird die Schweiz solche Anstrengungen zur Wahrung ihrer staatlichen Zielsetzung unternehmen müssen. Sie scheinen vorderhand die einzige Möglichkeit aktiver Maßnahmen gegen einen zugleich wahrscheinlichen und tödlichen Angriff zu bilden.

14.2. Teilnahme an internationaler Friedenssicherung

Die Diskussion über allfällige schweizerische *Blauhelme* ist noch nicht abgeschlossen. Zahlreichen ablehnenden Stimmen stehen befürwortende gegenüber. Unter den Gegenargumenten finden sich sowohl solche politischer wie finanzieller Art.

Mehr Sympathie fand die Idee einer Aufstellung von sogenannten *Katastrophenbataillonen,* die sich für Einsätze im Inwie auch im Ausland eigenen. Merkwürdigerweise wird meist übersehen, daß wir in unseren Genie- und Luftschutzeinheiten eingespielte Formationen besitzen, die für solche Aufgaben wenigstens im eigenen Land trefflich vorbereitet wären. Im weiteren ist kaum bekannt, daß das Rote Kreuz bereits über eine Organisation von Spezialisten (Ärzten, Verwaltungsbeamten, Technikern) verfügt, die kurzfristig dorthin aufgeboten werden können, wo Not am Manne ist.

Ohne abschließend Stellung zu nehmen, möchten wir folgendes zu bedenken geben:

- Die internationale Hilfeleistung wird immer mehr zur Regel werden. Wohl ist die Durchschlagskraft der UNO unbefriedigend und ihr bisheriges Eingreifen nicht immer glücklich. Aber sie hat doch verschiedenenorts zur Krisenbewältigung beigetragen und größere Konflikte verhindert.
- Die Stellung von Friedens- beziehungsweise Hilfstruppen ist eine Aufgabe, für die neutrale Staaten als besonders prädestiniert erscheinen.
- Schweizerische Kontingente, die sich im Ausland bewähren, könnten zur Achtung vor unserer Verteidigung beitragen.
- Sie könnten schließlich auch wertvolle Kriegserfahrungen sammeln.

Die Bereitstellung von Truppen für den internationalen Einsatz wäre – parallel zu den außenpolitischen Maßnahmen (vergleiche Ziffer 10.2.) – eine Möglichkeit für die Armee, sich in einem modernen Sinne an der *Kriegsverhinderung* zu beteiligen. Sie sollte nicht ohne Not aus der Hand gegeben werden, da ihr angesichts der Interdependenz aller weltpolitischen Vorgänge große Bedeutung zukommen könnte. Darüber hinaus könnte auch der abenteuerlustige und einsatzfreudige Teil unserer Jugend auf positive Weise für neue Aufgaben begeistert werden.

14.3. Beitrag an den nationalen Zusammenhalt

Die Herausforderung der Gesellschaft durch die Jugend hat allen Anzeichen zufolge ihren Höhepunkt noch nicht überschritten. Die Krise der Autorität wird früher oder später auch in der Armee spürbar werden. Strömungen aller Art, namentlich eine zunehmende Radikalisierung der Auseinandersetzung, werden den nationalen Zusammenhalt beeinträchtigen und es nötig machen, der inneren Front vermehrte Beachtung zu schenken. Damit die innere Handlungsfreiheit unseres Staates erhalten bleibt, werden zusätzliche Anstrengungen auf neuen Gebieten notwendig sein.

Der Armee kommt auch in dieser Hinsicht eine besonders wichtige Stellung zu. Als weitaus größte und eindeutig zielgerichtete Organisation unseres Landes, die nicht nur große Sympathien genießt, sondern immer wieder – und häufig wohl in verstärktem Maße – Angriffen ausgesetzt ist, wird sie der neuen inneren Entwicklung Rechnung tragen müssen. Dies jedoch nicht im Sinne der Abkapselung, sondern im Gegenteil durch Maßnahmen, welche geeignet sind, den Zusammenhalt der Nation erneut zu stärken. Beispielsweise durch

- stärkere Ausschöpfung der Wehrpflicht;
- Zivilschutzpflicht der Frauen (in Verbindung mit der Erteilung des Stimmrechts);
- Mischung gewisser Schulen und Verbände; Integration der Offizierskurse bereits auf unterer Ebene;
- Aufrechterhaltung harter, aber sinnvoller Forderungen insbesondere gegenüber den Jungen;
- Erarbeiten einer ausgewogenen Konzeption des militärischen Ordnungsdienstes;
- Zusammenfassung aller mit Information, psychologischer Kampfführung und den Beziehungen zur Öffentlichkeit sich befassenden Instanzen, um die Vertrauensbasis durch umfassende Orientierung zu stärken;
- periodische repräsentative Untersuchungen über den Stand des Wehrwillens;
- Verstärkung des Appells an das Verantwortungsbewußtsein des einzelnen im Hinblick auf die nationale Selbstbehauptung nicht nur im militärischen, sondern auch im Bereich der Gesamtverteidigung.

Weitere Möglichkeiten zeigen sich innerhalb der unter Ziffer 14.5. behandelten Problematik des personellen Einsatzes des einzelnen im Rahmen aller Verteidigungsfunktionen.

14.4. Operative Entwicklung

14.4.1. Charakter der Armee

Die Schweizer Armee ist an das schweizerische Territorium gebunden. Sie kann außerhalb unseres Landes höchstens mit Teilen und während kurzer Zeit kämpfen. Das ist zugleich eine Schwäche und eine Stärke. Die Schwäche liegt darin, daß ein Angreifer ungehindert aufmarschieren kann und nie – nicht einmal nach Beginn der Feindseligkeiten – mit einer schweizerischen Offensive über die Grenze hinaus rechnen muß. Ein weiterer Nachteil liegt darin, daß eine Armee, die sich selbst einschränkt, oft ihren kämpferischen Geist verliert und an ihren Erfolgsmöglichkeiten zu zweifeln beginnt.

Umgekehrt bedeutet es unzweifelhaft einen großen Vorteil, wenn eine Armee ihr Kriegstheater während Jahrzehnten vorbereiten und einrichten kann. Wir werden ihn auch in Zukunft nach Möglichkeit nützen müssen. Dabei wird es sich lohnen, auch für eine langfristige Konzeption vom Gedanken auszugehen, daß der Gegner an allen seinen Einfallsachsen verzögert werden sollte, daß er an jeder beliebigen Stelle massives Feuer erhalten muß und daß starke Kräfte dasein müssen, die ihn vernichten oder zurückwerfen können.

Verzögerungselemente, Feuerbasen und mobile Verbände, wie sie hiezu gebraucht werden, sind heute schon vorhanden; in ihrem Ausbau und ihrer Fähigkeit zum Zusammenwirken Fortschritte zu erzielen wird jedoch die Aufgabe der nächsten Planungsperiode sein.

In diesem Zusammenhang werden wir die Rolle der verschiedenen geographischen Abschnitte unseres Landes noch einmal

überdenken müssen. Wie weit läßt sich zum Beispiel aus der militärischen Aufwertung des Gebirges Nutzen ziehen? Moderne Armeen sind nicht dafür spezialisiert, mit Festungen versehene Berge anzugreifen. Über die Wirkung von Atomwaffen im Gebirge weiß man nicht Bescheid. Anderseits kann der Gegner Durchmarsch- und Besetzungsziele erreichen, ohne daß er die gebirgigen Teile der Schweiz besetzt. Er kann die Bevölkerung drangsalieren und an den Rand der Vernichtung führen, ohne daß unsere Gebirgstruppen zu ihrer Verteidigung wesentlich beitragen können. So stellt sich ernstlich die Frage, ob es richtig ist, bestandesmäßig rund die Hälfte der Armee in einem Raum einzusetzen, dessen heutige strategische Bedeutung diskutabel ist.

Andere operative Fragen ergeben sich im Grenzraum. Noch immer stehen wir vor dem Problem, innert kurzer Zeit starke Verbände an den möglichen Einbruchsstellen aufmarschieren lassen zu können.

Genügen die innerhalb eines Armeekorps vorhandenen mechanisierten Mittel zur Behauptung eines großen Raumes wie zum Beispiel der Ostschweiz? Wenn nicht, woher kommen die Verstärkungen? Wo werden sie eingegliedert?

Es fragt sich, ob die Vorbereitung zur Raumverteidigung mit verbunkerten Feuerbasen, mit Unterständen und zusätzlichen Hindernissen nicht noch weitergetrieben werden könnte. Gerade die beweglichen Kräfte, ohne die kein aktiver Abwehrkampf möglich ist, sollten immer wieder auf die Unterstützung durch Feuer, gedeckte Flanken und Deckungen für Kommandoposten, Versorgungsgüter usw. rechnen können. Die Überlegung, was mobil bleiben soll und was man in ein ortsfestes System einbauen kann, scheint in Zukunft schon deshalb wiederaufgenommen werden zu müssen, weil es je länger, desto unmöglicher wird, das Gros der Feldarmee so auszurüsten und auszubilden, wie es für den operativen Kampf moderner Heere nötig wäre. Die mit der Aufteilung in mechanisierte Verbände und Infanteriedivisionen eingeleitete Zweiteilung wird sich wahrscheinlich noch deutlicher ausprägen. Dies braucht kein allzugroßer Nachteil zu sein, wenn es uns gelingt, auch den ortsgebundenen Kampf im Rahmen der Möglichkeiten aggressiv zu führen.

14.4.2. Die mobilen Kampfverbände

Die der Truppenordnung 61 zugrunde liegenden Prinzipien – Steigerung der Feuerkraft und der Beweglichkeit – müssen auch in Zukunft konsequent weiterverfolgt werden. In welcher Richtung die entsprechenden organisatorischen und technischen Verbesserungen zu suchen sind, ergibt sich aus den Bemerkungen des letzten Kapitels, nicht zuletzt aber auch aus den folgenden *Tendenzen* bei fremden Armeen, die auch für uns von Bedeutung sein werden:

- die immer deutlicher werdende Trennung von einfach bewaffneten stabilen Verbänden (Territorialverteidigung) und von mobilen Schlagverbänden;
- bei den letzteren die Unterscheidung von schweren Verbänden, die den mechanisierten Erdkampf führen, und von leichten Verbänden, die durch die Möglichkeit des Lufttransportes gekennzeichnet sind;
- allgemein, vor allem aber bei den mechanisierten Truppen die Steigerung der Kampfkraft der unteren Verbände, die Vergrößerung ihrer technischen und taktischen Beweglichkeit, die Erhöhung ihres Aktionsradius' und die Verbesserung ihrer Überlebensfähigkeit durch Panzerung, Erleichterung der Versorgung und Instandstellung sowie Vermehrung und Verbesserung der technischen Hilfsmittel, insbesondere auf dem Gebiet der Gefechtsfeldaufklärung und der Funkführung sowie auf dem Sektor Genie.

Auf all diesen Gebieten bestehen bei uns noch zahlreiche und *dringliche Rüstungsbedürfnisse,* denen Rechnung getragen werden muß, auch wenn unsere Armee in der strategischen Defensive kämpft und durch die Besonderheiten unseres Geländes teilweise begünstigt wird.

Im Gegensatz zur Feuerkraft hängt aber die Beweglichkeit der Truppe nicht nur von der Anzahl und der Qualität der vorhandenen Waffen und Geräte ab, sondern auch von der *Organisation,* von der *Kampfmethode* und vom *Ausbildungsstand.* Dazu kann gesagt werden, daß die Verminderung der Bestände, die durch die Übertragung wichtiger Aufgaben der Versorgung usw. an ein ortsfestes System möglich wird, der Beweglichkeit aller mobilen und insbesondere auch der mechanisierten Kampfverbände nur zugute kommt. Aus denselben Gründen sollte auch führungsmäßig auf eine möglichst geringe Abhängigkeit der Kampfgruppen von einer festen Eingliederung in Divisionen und Korps Wert gelegt werden.

14.4.3. Hochleistungswaffen oder einfache Bewaffnung?

In militärpolitischen Diskussionen wird oft ins Feld geführt, daß die Möglichkeiten der Schweiz, moderne Waffensysteme zu beschaffen, beschränkt seien. Wir könnten deshalb auf verschiedensten Entwicklungsgebieten nicht mehr Schritt halten. Ebenso oft wird aber auch betont, daß uns kein Gegner mildernde Umstände zubilligen wird.

Auf der Suche nach Kriterien, in der Rüstung Beschränkungen vorzunehmen und dennoch die Schlagkraft aufrechtzuerhalten, müssen wir uns in Zukunft vermehrt an die historisch erhärtete psychologische Regel halten, daß ein Gegner nur durch jene Mittel und Anstrengungen von einer Invasion abgehalten wird, die auch er als entscheidend ansieht. Mit anderen Worten: Wir werden nicht auf teure, moderne Waffensysteme verzichten können, solange der Gegner selbst größtes Gewicht auf Lenkwaffen, Flieger, Panzer, feuerkräftige Artillerie usw. legt. Nachdem es in Zukunft immer stärker um Kriegsverhinderung statt um eigentliche Kriegführung geht, dürfen wir nicht ausschließlich diejenigen Kampfmittel beschaffen, die für unsere Verteidigung sinnvoll erscheinen, sondern solche, die dieses Kriterium erfüllen und gleichzeitig fremden Generalstäben und Verantwortlichen Eindruck machen.

Auch die zeitweise eindrucksvollen Erfolge der militärisch unterlegenen Partei in Südvietnam können die grundsätzliche Richtigkeit dieser Überlegung nicht beeinträchtigen. Bei uns kommt es nicht primär darauf an, einem bereits im Lande stehenden Gegner Schaden zuzufügen, sondern auf die «Erhöhung des Eintrittspreises» in den Augen desjenigen, der ihn allenfalls bezahlen müßte. Es handelt sich somit um eine Zielsetzung, die alle – manchmal recht romantisch konzipierten – «einfachen schweizerischen Lösungen» ausschließt.

Dennoch sollte in vermehrtem Maße versucht werden, wichtige, aber spezielle Elemente unserer Landesverteidigung (zum Beispiel den Ausbau der Infrastruktur in sämtlichen Aspekten, einschließlich Geländeverstärkungen aller Art) besser bekanntzumachen und ihren Einfluß auf die Dauer einer hartnäckigen Verteidigung herauszustreichen. Auf der anderen Seite werden wir uns bewußt bleiben müssen, *daß wir die feindliche Doktrin nicht zu ändern vermögen. Wir haben uns deshalb wohl oder übel auf sie einzustellen.* Dies trifft namentlich auch auf das Gebiet der Luft- und Atomrüstung zu, die nach wie vor größte Bedeutung besitzen.

Wir erachten somit die laufende Ausrüstung unserer Armee mit neuen, wirkungsvollen Kriegsmitteln für so wichtig, daß ihre professionelle Betreuung durch permanente Spezialisten, sofern sich dies als notwendig erweist, und der damit verbundene – zahlenmäßig nicht ins Gewicht fallende – Einbruch in unser bereits nicht mehr integrales Milizsystem in Kauf genommen werden müssen. Materiell ausgedrückt, heißt dies: Verstärkung der bereits eingeführten Praxis, die laufenden Ausgaben auf ein Minimum zu drosseln, um ein Maximum an Geld für Rüstungszwecke freizubekommen. Daß wir damit keinen Bluff anstreben, sondern daß die entsprechende Ausbildung gesichert werden muß, sei ebenfalls angemerkt, um Mißverständnissen vorzubeugen.

14.4.4. Die Frage der raschen Bereitschaft

Nach wie vor darf angenommen werden, daß ein europäischer Krieg, in den die Schweiz einbezogen würde, nicht über Nacht ausbräche. Selbst ein Atomkrieg, bei dem so vieles von der Überraschung abhängt, könnte kaum als Blitz aus heiterem Himmel ausgelöst werden. Diese Erkenntnisse entlasten uns indessen noch nicht sehr. Bei der Tschechenkrise 1968 haben wir mit aller Deutlichkeit gesehen, wie schwer es sein kann, politische und militärische Vorwarnungen richtig zu deuten und entsprechend zu handeln.

Das Fehlen von Bereitschaftsverbänden, das Fehlen eines Oberbefehlshabers und die Notwendigkeit seiner Wahl – eines hochpolitischen Aktes also – schon beim Aufgebot nur geringer Truppenteile lassen unsere Lage immer dann als kritisch erscheinen, wenn sich die Spannung erhöht, ohne daß wir abschätzen können, ob es zum offenen Konflikt kommt.

Vorkehrungen sind dringend am Platze. In Frage kommen: Verstärkung des Nachrichtendienstes, Verstärkung des Festungswachtkorps, Verstärkung der Kompetenzen des Generalstabschefs in Friedenszeiten, Designierung des Oberbefehlshabers – ohne Wahl – in Zeiten erhöhter Spannung und anderes mehr.

14.5. Einordnung in das System der Gesamtverteidigung

14.5.1. Organisation und Personelles

Nach mehrjährigen Studien ist dem Parlament eine Botschaft zum Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung (vom 30. Oktober 1968) vorgelegt worden. Zudem werden gemäß der Botschaft über die Neugestaltung der Territorialorganisation (vom 19. Februar 1969) für gewisse zivil-militärische Probleme (Sanitätsdienst, AC-Schutzmaßnahmen, Transportdienst, Warnorganisation, Lebensmittelversorgung) integrierte Lösungen in Aussicht genommen.

Es ist nicht unsere Absicht, weitere Detailvorschläge zu unterbreiten oder die heute vorgeschlagenen Lösungen zu kritisieren. Es liegt uns lediglich daran, auf einige Punkte aufmerksam zu machen, die unseres Erachtens in nicht allzu ferner Zukunft zu berücksichtigen wären. Dabei machen wir uns über den Zeitbedarf für die Verwirklichung solcher Postulate keine Illusionen. Solange das vom Bundesrat beauftragte zentrale Organ zur Leitung und Koordination der umfassenden Selbstbehauptung nicht voll einsatzfähig ist, wird es nicht möglich sein, strukturelle Änderungen solcher Tragweite auch nur allgemein verbindlich zu prüfen. Im Rahmen einer Betrachtung über die Optionen der Zukunft sollten sie indessen doch erwähnt werden:

Wer von der umfassenden Bedrohung und von der Notwendigkeit der einwandfreien Koordination aller Abwehrkräfte in Frieden und Krieg ausgeht, kann nicht mehr darüber im Zweifel sein, daß der Begriff der *Wehrpflicht* im alten Sinne, der nur die Militärdienstpflicht umfaßt, überholt ist.

Der Schweizer wird seinen auf das Tragen der Waffe gegründeten Stolz überwinden und einsehen lernen müssen, daß es in Zukunft Soldaten (und Offiziere!) verschiedener Funktionen und beider Geschlechter geben wird und geben muß, die alle gleich wichtig und alle der gleichen Gefahr ausgesetzt sind.

So sehen wir nebeneinander:

- *Kräfte der militärischen Landesverteidigung*
  - Angehörige der Abschreckungskräfte (sofern solche aufgestellt werden müssen und können),
  - Angehörige der mobilen Verbände,
  - Angehörige der ortsgebundenen Verbände und Einrichtungen;
- *Kräfte der nichtmilitärischen Landesverteidigung*
  - Angehörige des Zivilschutzes,
  - Angehörige der Kriegswirtschaft,
  - Funktionäre des Staatsschutzes,
  - Funktionäre der psychologischen Verteidigung,
  - Funktionäre der sozialen Verteidigung;
- *Kräfte für internationale Friedenssicherung*
  - Angehörige von Blauhelmeinheiten,
  - Angehörige von Einheiten für den Katastropheneinsatz,
  - Angehörige von Einsatzstäben mit besonderer Mission.

Die Gliederung der umfassenden Selbstbehauptungsorganisation würde sich somit wie folgt darstellen:

Eine sowohl für die militärischen wie auch die zivilen Bedürfnisse ausgebaute und personell gut dotierte *Infrastruktur einerseits für den Kampf und anderseits für das Überleben.* Darauf operierend die *Armee* mit ihren mobilen Verbänden, unterstützt von leichter bewaffneten, zumeist ortsgebundenen Truppen.

Im Vorfeld von Konflikten würden die *Stäbe und Einheiten für internationale Friedenssicherung* zum Einsatz gelangen beziehungsweise würden die *Abschreckungskräfte* in ständiger Einsatzbereitschaft gehalten.

Bei diesem Konzept geht es uns keineswegs um das Traumbild des Militaristen, der die ganze menschliche Gemeinschaft auf den Krieg eingestellt wünscht, sondern um den Versuch einer Neugruppierung von teilweise bereits heute engagierten Kräften gemäß der Dringlichkeit der sich stellenden Aufgaben.

In den folgenden Abschnitten seien einzelne dieser Elemente und ihr Zusammenwirken näher beschrieben.

14.5.2. Der Zivilschutz

Die einseitige Betonung der passiven Schutzmaßnahmen, die in der öffentlichen Diskussion eine Zeitlang vorherrschte, verkennt die veränderte Bedeutung des Zivilschutzes im Zeitalter der atomaren Kriegführung, verglichen mit dem früheren Luftschutz.

Primär muß heute beim Aufbau des Zivilschutzes wie bei jeder Verteidigungsmaßnahme die kriegsverhindernde Wirkung wegleitend sein. Die Frage lautet demnach: Hängt die Abschreckungswirkung eines Staates allein von seiner Fähigkeit ab, auf dem Gebiet der aktiven militärischen Verteidigung (zweite) Schläge auszuteilen, oder wird eine gewisse Abschreckungswirkung auch durch die Fähigkeit erzielt, Schläge hinzunehmen, ohne zusammenzubrechen?

Für einen atomar bewaffneten Staat gilt, daß eine wirksame Zivilverteidigung die Glaubwürdigkeit seiner Abschreckung erhöht, weil er eher bereit sein wird, zurückzuschlagen und damit weitere gegnerische Schläge in Kauf zu nehmen, wenn seine Zivilbevölkerung hinreichend geschützt ist. Aber auch die beschränkte Kriegsverhinderungsfähigkeit eines nicht atomar be-

waffneten Staates erhöht sich durch eine angemessene Zivilverteidigung, weil es dem Gegner erschwert wird, den Willen der Nation ohne Waffeneinsatz, also durch bloße Drohung, zu brechen.

Gleichzeitig wird die Überlebensfähigkeit und damit die Widerstandskraft eines Staates gesteigert.

Dabei muß man sich bewußt bleiben, daß ein hundertprozentiger Schutz nie möglich sein wird. Selbst wenn es mit der Zeit gelingen könnte, für die gesamte Zivilbevölkerung Atomunterstände zu schaffen, wären die weiteren Probleme des Überlebens noch keineswegs gelöst, mit denen man sich heute ebenfalls eingehend beschäftigt:

- rechtzeitige Warnung,
- Versorgung in den Schutzräumen,
- Information in den Schutzräumen,
- Betreuung und Sanitätsdienst nach Atomschlägen,
- Bestattung usw.

Die Bearbeitung dieser Probleme darf trotz der Absicht, allen Menschen zu helfen, denen auf irgendeine Weise in einer Katastrophe noch geholfen werden kann, nicht vom Ziel ausgehen, das im Atomkrieg entstehende Chaos möglichst bald wieder in eine gewohnte Ordnung zurückzuverwandeln. Wir müssen uns klar sein, daß ein solcher Krieg kaum vorstellbare Opfer fordern würde und daß solche trotz allen Vorkehrungen und Schutzmaßnahmen entstehen. Es geht in diesem – schlimmsten – Fall darum, das nackte Überleben eines Teils unserer Bevölkerung zu sichern; mehr anzustreben würde uns höchstwahrscheinlich von jenem Ziel ablenken, dem unsere Hauptanstrengung gelten muß, nämlich der Verhinderung gewaltsamer Konflikte, in die unser Land verwickelt werden könnte.

Ein auf den Katastrophenfall ausgerichteter Zivilschutz wird auch Auswirkungen nicht direkt gegen uns geführter Schläge auffangen und die Schäden einer konventionellen Kriegführung dämpfen können. In allen diesen Funktionen sollte er sich aber nicht zu sehr auf die mobilen Kräfte der Armee verlassen müssen. Ihre Katastrophenhilfe wird sehr nützlich, in den wenigsten Fällen entscheidend sein. Wichtiger ist die Verfügbarkeit von Spezialisten (Transport, Übermittlung, Sanität, Versorgung im weitesten Sinne), die einen Teil der gemeinsamen zivil-militärischen Infrastruktur bilden sollten.

14.5.3. Infrastruktur für Kampf und Überleben

Die Frage, ob eine integrierte zivil-militärische Organisation gleichzeitig die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Abwehrkampf und das Überleben schaffen sollte, scheint uns über die heutigen Bestrebungen hinaus, im Hinblick auf den Endausbau, einer nochmaligen Überprüfung wert.

Die militärischen Einheiten dieser Organisation sollten durch Übernahme von Sperr- und Bewachungsaufgaben die Aktionsfreiheit der mobilen Kampfverbände sicherstellen, deren Bestände wegen der dadurch erreichten Entlastung herabgesetzt werden könnten, und des weiteren die Zivilbevölkerung und die Behörden bei der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, bei der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und bei den passiven Schutzmaßnahmen unterstützen. Bei ihrer Organisation wäre auf einen möglichst reibungslosen Übergang vom friedensmäßigen in den Kriegszustand sowie darauf zu achten, daß zwischen den sich widersprechenden, aber gleichermaßen berechtigten Bedürfnissen einer straffen Kommandoordnung und einer möglichst weitgehenden Autonomie der verschiedenen Territorialbereiche ein vernünftiger Ausgleich geschaffen würde.

Das Schwergewicht der Tätigkeit der so verstandenen ortsfesten Formationen würde sich auf den militärischen oder auf den zivilen Bereich verlagern, je nachdem sich ihr Gebiet gerade im Bereich von Kampfhandlungen befindet oder nicht. Außer dem Sanitätsdienst und dem Transportdienst, den Versorgungstruppen, dem Warndienst usw. stünden dem Territorialdienst im Notfall also auch Kampfverbände zur Verfügung.

Der Bericht des Bundesrates über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung wendet sich gegen eine «Zweiteilung der Armee in eine solche für den Kampf und eine solche für den Schutz der Zivilbevölkerung». Die dort vorgebrachte Argumentation trifft aber auf die hier vorgeschlagene Lösung nicht zu, die einerseits mobile Kampfverbände, deren Schlagkraft durch die Entlastung von sekundären Aufgaben noch gesteigert wird, und anderseits die ortsgebundene Verteidigung unterscheidet, die sowohl den mobilen Teilen der Armee wie auch der Zivilbevölkerung dienen soll.

14.5.4. Ein Informationssystem für die Gesamtverteidigung

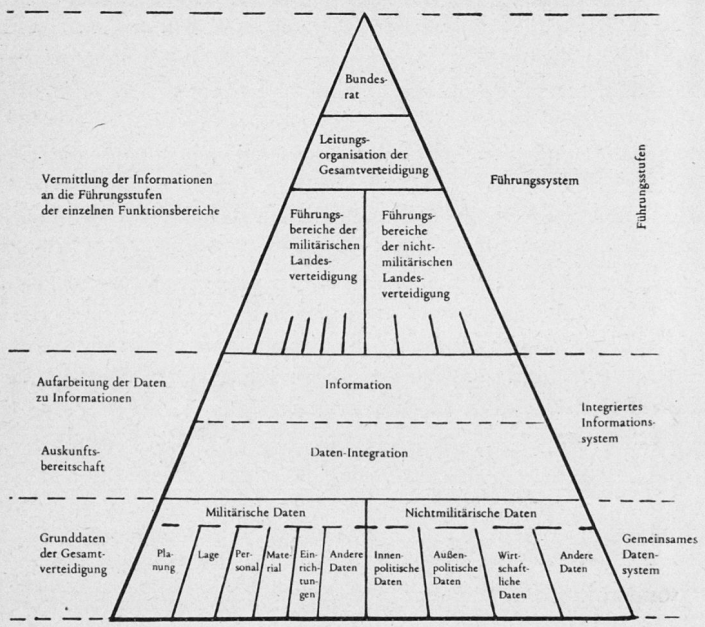
Das Konzept der Gesamtverteidigung setzt eine enge Verbindung aller Bereiche der zivilen Landesverteidigung mit der Armee voraus. Das Zusammenfügen organisatorischer Einheiten derart unterschiedlichen Charakters zu einer umfassenden Selbstbehauptungsorganisation führt zwangsläufig zu einer Reihe von Problemen, denen sich erfahrungsgemäß auch andere große und heterogen strukturierte Organisationen gegenübergestellt sehen. Die einzelnen Teilbereiche so zu koordinieren, daß die gesamte Organisation zielbewußt und wirkungsvoll geführt werden kann, gehört zu den hauptsächlichsten Problemen, die es in diesem Zusammenhang zu lösen gilt. Ein leistungsfähiges Informations- und Führungssystem stellt eines der wichtigsten hiezu notwendigen Instrumente dar.

Zwar verfügt jeder der Teilbereiche in irgendeiner Form über ein Informationssystem. Die Führungsstufen sämtlicher Teilbereiche können jedoch nicht ohne Informationen aus den benachbarten Bereichen auskommen. Soll die Einsatzfähigkeit und Schlagkraft einer Gesamtverteidigungsorganisation gewährleistet werden, muß folglich mit der organisatorischen Zusammenfassung aller Teilbereiche auch ohne Integration der Teilinformationssysteme einhergehen. In Anlehnung an den in der Privatwirtschaft geläufigen Begriff des integrierten Management-Informationssystems wird dabei an das Erfassen und Speichern sämtlicher Daten, die zur Ausübung der Gesamtverteidigungsfunktionen notwendig sind, gedacht sowie an deren Aufbereitung zu Informationen, die der jeweiligen Führungsstufe in der geeigneten Form und mit der erforderlichen Aktualität zur Verfügung zu stellen sind. Schematisch läßt sich ein solches System etwa nach dem Beispiel auf der folgenden Seite darstellen.

Die Verwirklichung eines Informations- und Führungssystems von derartiger Komplexität hat von drei grundlegenden Tatsachen auszugehen:

- Die Realisierung eines Systems im beschriebenen Sinne hängt weitgehend davon ab, wie weit eine organische Verbindung der nichtmilitärischen Bereiche mit jenen der Armee möglich ist.
- Die Anforderungen, die an ein solches System in bezug auf Datenvolumen, Verarbeitungskapazität und Auskunftsbereitschaft zu stellen sind, zwingen zur Anwendung neuer Methoden und insbesondere zum Einsatz modernster technischer Hilfsmittel.
- Weder die Armee noch die anderen Bereiche verfügen gegenwärtig über die organisatorischen und personellen Voraussetzungen, auch nicht über die technischen Hilfsmittel zur Realisierung eines solchen Vorhabens.

Integriertes Informationssystem für die Gesamtverteidigung



Die Frage nach den technischen Hilfsmitteln hat der fortgeschrittene Entwicklungsstand der elektronischen Datenverarbeitungstechnik weitgehend beantwortet. Das Hauptaugenmerk hat sich demzufolge auf die Schaffung der organisatorischen Infrastruktur, auf die Entwicklung, die Beschaffung und den Einsatz des Informationssystems zu richten. Das Beschaffen einer Vielzahl von Grunddaten aus sämtlichen Bereichen der Gesamtverteidigung, das ständige Nachführen dieser Daten zur Gewährleistung der erforderlichen Aktualität, das Sicherstellen der Geheimhaltung und schließlich der Betriebssicherheit sind Beispiele für die Art der Probleme, die sich bei der Einführung eines integrierten Informations- und Führungssystems ergeben werden.

Wegen ihrer Größe und Komplexität übersteigen diese Probleme die Möglichkeiten und Mittel jedes Teilbereiches der Gesamtverteidigung. Erfahrungen aus der privaten Wirtschaft zeigen, daß auch die Schaffung etwa einer zentralen EDV-Koordinationsstelle mit vorwiegend beratender Funktion zur Bewältigung einer solchen Aufgabe nicht ausreichen. Die Bedeutung dieses ganz speziellen Informationsproblems verlangt vielmehr die Bereitstellung einer dezentralisierten Datenbeschaffungs- und einer zentralen Verarbeitungsorganisation, welche direkt der Leitungsorganisation der Gesamtverteidigung zu unterstellen wäre.

14.6. Verteidigung mit andern Mitteln

14.6.1. Koalitionsfähigkeit

Daß sich heute kein Mittel- und Kleinstaat allein und erfolgreich gegen einen Großangriff verteidigen kann, ist unbestritten. Doch steht auch die neutrale Schweiz keineswegs isoliert irgendwelchen Aggressionen gegenüber. Im Vorfeld von Konflikten schützen uns bis zu einem gewissen Grade sowohl das atomare Gleichgewicht wie auch das kollektive Sicherheitssystem in Europa. Eine weitere Schutzwirkung geht von der Weltmeinung aus, die einen Angriff auf die Schweiz kaum ohne heftige Reaktion hinnehmen würde.

Dies alles geschieht ohne unser Zutun, und es tut gut, sich ab und zu vor Augen zu führen, daß wir von den Anstrengungen anderer profitieren, auch wenn es sich nur um Nebenwirkungen von Maßnahmen handelt, die diese um ihretwillen treffen.

Solche Erkenntnis darf nun aber weder zur Vermutung führen, wir selbst brauchten überhaupt nichts zu tun, noch zur Folgerung, es sei somit nur recht und billig, unsere Neutralität aufzugeben und einen Beitrag an ein kollektives Verteidigungssystem zu leisten. Die Aufrechterhaltung unserer Wehrbereitschaft hat nämlich weit mehr als symbolische Bedeutung.

Sie gewinnt in Krisenzeiten und in den verschiedensten Konfliktsformen, die heute denkbar sind, eminent an Bedeutung. Daß der Raum Schweiz kein militärisches Vakuum darstellt, sondern – konventionell gesehen – zu den bestgehüteten Regionen Europas zählt, übt auf Ost und West zunächst eine beruhigende Wirkung aus. Die NATO kann sich darauf verlassen, daß nicht plötzlich ein Keil zwischen ihren Mittel- und ihren Südabschnitt getrieben wird. Der Warschauer Pakt weiß, daß das Zentrum Europas kein NATO-, sondern ein neutrales Bollwerk ist.

Eine ihrer Aufgabe gewachsene Verteidigung der Schweiz erfüllt also auch eine europäische Aufgabe und nicht nur diejenige gegenüber unserem neutralen Kleinstaat. Die Nachteile, die uns technisch daraus erwachsen, daß wir nicht von vornherein in ein größeres Verteidigungssystem integriert sind, werden mehr als wettgemacht durch den Vorteil, unsere gesamte Wehrkraft auf unser Land ausrichten zu können.

Daneben muß aber auch betont werden, daß die Neutralität bei einem Angriff auf unser Land erlischt. Dann sind wir frei, mit den Gegnern unseres Aggressors zusammenzuarbeiten. Sie werden uns nach Maßgabe ihres Vermögens, aber auch auf Grund des unsrigen beistehen. Je stärker wir sind, je besser wir uns behaupten und je größeren Schaden wir dem Angreifer zufügen, um so wertvoller sind wir für die Koalitionspartner. Wir werden imstande sein, auch unsere Bedingungen zu stellen, und nicht nur Befehle ausführen müssen, um damit eine Hilfe abzugelten, welche die Partner ohnehin nur auf Grund ihrer eigenen Interessen gewähren. Gerade in dieser Situation werden Hochleistungswaffen und Schlagverbände, die sich bewähren, doppelt zählen. Eine gut gerüstete, ihrer Aufgabe gewachsene Armee ist also auch in dieser Hinsicht ein nicht nur militärisch, sondern in sehr hohem Maße politisch entscheidender Faktor. Sie wird auf den Verlauf des Kampfes wie auf die Gestaltung des Friedens größten Einfluß haben beziehungsweise von unserer Regierung als Gewicht in die Waagschale geworfen werden können.

14.6.2. Widerstand in besonderer Lage

Angesichts der modernen Kampfmittel behaupten zu wollen, wir könnten uns in jeder Lage gegen jeden Angreifer erfolgreich behaupten, wäre vermessen. Es sind Entwicklungen denkbar, wo unsere Armee – zerschlagen oder ausmanövriert – der Bevölkerung keinen wirksamen Schutz mehr gewähren kann. Eine Preisgabe einzelner Landesteile an den Gegner, sogar eine Besetzung der ganzen Schweiz sind denkbar.

Unsere Regierung kann in die Lage kommen, zwischen ruhmlosem Nachgeben, das zu Versklavung und Diktatur, aber zur Rettung der Bevölkerung vor der physischen Vernichtung führt, einerseits und ehrenvollem, aber mit schrecklichen Auswirkungen verbundenem Trotz anderseits wählen zu müssen.

Wir möchten festhalten, daß niemand als Defaitist bezeichnet werden sollte, der sich mit solchen Grenzsituationen befaßt. Es ist realistisch und wertvoll, sich einzugestehen, daß sie möglich sind, sofern wir anerkennen, daß wir auch hierauf eine Antwort zu finden haben.

Zunächst ist mit aller Entschiedenheit festzustellen, daß es Sache der verantwortlichen Regierung ist, zu entscheiden, ob überhaupt und wann allenfalls der Zeitpunkt gekommen ist, in dem die klassische Form des Widerstandes aufgegeben wird. Der

einzelne hat sich an den Gedanken zu gewöhnen, daß dies noch keineswegs dann der Fall zu sein braucht, wenn ihm persönlich die Lage hoffnungslos erscheint. Ebenso wichtig wie diese Einsicht ist indessen die Überzeugung, daß auch in diesem Zeitpunkt der Widerstand als solcher nicht erlischt. Er nimmt bloß andere Formen an. Gewaltloser Widerstand wie Kleinkrieg kommen in Frage. Beide Formen können geeignet sein, eine spätere Befreiung vorzubereiten und der Weltöffentlichkeit über den Tag der Niederlage hinaus zu demonstrieren, daß das Land die fremde Herrschaft nie freiwillig akzeptieren wird.

Beiden ist ihrer moralisch-psychologischen Bedeutung wegen, aber auch unter Berücksichtigung ihrer praktischen Wirkungslosigkeit im Hinblick auf die Erhaltung der Unabhängigkeit und des Territoriums sowie den Schutz der Bevölkerung Beachtung zu schenken. Auch wenn wir sie als Mittel der Selbstbehauptung anerkennen, darf hier gewiß kein Schwergewicht unserer Verteidigungsvorbereitungen erblickt werden.

15. Rüstungsfragen

15.1. Die Problematik einer eigenen Rüstungsindustrie

Die Notwendigkeit, ja gar die Möglichkeit der Aufrechterhaltung einer eigenen Rüstungsindustrie stehen in unserem Lande immer wieder zur Diskussion.

Gegen die Beibehaltung einer solchen Industrie werden etwa angeführt:

- Die *Grenzen,* die einer kleinen Nation und ihrem freiem Unternehmertum von der wirtschaftlichen Seite her gesetzt seien. Es wird zweifellos Bereiche geben, in welchen auch der große Unternehmer die Risiken einer Entwicklung nicht mehr alleine tragen kann. Hier sollte unter Umständen der Staat helfend eingreifen. In zahlreichen anderen Bereichen wird unsere Rüstungsindustrie aber weiterhin sowohl bezüglich Preis wie auch bezüglich Leistungsfähigkeit ihrer Produkte selbständig und ohne andere Unterstützung als die einer vernünftigen Zusammenarbeit mit den für die Rüstungsbeschaffung zuständigen Stellen konkurrenzfähig bleiben können.
- Die relativ hohen *Entwicklungs- und Produktionskosten* in Anbetracht der naturgemäß kleinen Serien. Die Rüstungsindustrie weist demgegenüber zu Recht darauf hin, daß sich weniger die kleinen Stückzahlen ungünstig auswirken als die festen Kosten einer Entwicklungs- und Fabrikationsbereitschaft, die mangels langfristiger Planung und rechtzeitiger Orientierung und Zusammenarbeit während Monaten oder gar Jahren unausgelastet bleiben. Anderseits werden die Exportmöglichkeiten für richtig konzipierte Waffen und Geräte, deren Herstellung der Überbrückung dienen kann, günstig eingeschätzt.
- Das *Unbehagen* gegenüber einem Industriezweig, der von wenigen und machtvollen Konzernen kontrolliert werde. Auch hier muß darauf hingewiesen werden, daß zwar nur wenige Firmen als Generalunternehmer und federführend für ganze Projekte in Erscheinung treten, daß aber die eigentliche Entwicklungs- und Produktionstätigkeit in mehreren tausend mittleren und kleineren Betrieben geleistet wird. Somit kommen die Impulse und die industrielle Erfahrung aus der Rüstung breitesten Wirtschaftskreisen zugute, die sich wiederum am Export anderer Güter beteiligen.

Für die Beibehaltung einer eigenen Rüstungsindustrie sprechen folgende Faktoren:

- Seit Menschengedenken und erst recht im Verlaufe der letzten Jahrzehnte gehen die stärksten technischen *Impulse* vom Rüstungssektor aus. Dabei muß nicht unbedingt das gesamte Produkt in die Wirtschaft eingehen; Einzelbauteile, neue Materialien und Verfahren, Steuerungen und andere Teile einer Entwicklung werden der Industrie oft zugänglich, ohne daß nachträglich erkennbar wäre, daß es sich um zivile Anwendungen militärischer Forschungsergebnisse handelt. Eine Wirtschaft, die wie die unsrige weitgehend vom Export hochwertiger Spezialerzeugnisse lebt, kann auf die Dauer auf diese Impulse nicht verzichten, ohne von der Konkurrenz anderer Industriestaaten überholt zu werden.
- Eine Milizarmee bedarf zur Ausbildung an komplizierten Waffen und Geräten sowie zu deren Wartung eines spezialisierten, technisch geschulten *Kaders,* das größtenteils von der Rüstungsindustrie herangebildet wird. Würde dieser Industriezweig verschwinden, so müßte die Armee die Ausbildung dieser Kader vollständig selbst übernehmen, was nicht nur erhebliche finanzielle Belastungen mit sich bringen würde, sondern auch mit Rücksicht auf die verfügbare Ausbildungszeit als kaum durchführbar erscheint.
- Die spezifischen Gegebenheiten unseres Landes, wie zum Beispiel die Art der Kampfführung und des Geländes oder die Ausbildung und Wartung im Rahmen eines Milizheeres, zwingen uns zu *Entwicklungen,* die gesamthaft oder in Teilen von jenen des Auslandes abweichen können, auch wenn vom helvetischen Perfektionismus abgesehen werden soll. Der zahlenmäßig bescheidene Bedarf unserer Armee dürfte kaum ausreichen, ausländische Industrien zu solchen Sonderentwicklungen zu veranlassen.
- Von *politischen und militärischen Gesichtspunkten* her ist eine vollständige Abhängigkeit der Rüstung vom Auslande höchst unerwünscht. Das Waffenembargo Frankreichs gegenüber Israel in einer entscheidenden Phase des Kampfes dieses Landes um seine Existenz hat erneut die Bedeutung dieses Problems unterstrichen. Zudem kann nicht übersehen werden, daß wir bei vollständiger Abhängigkeit vom Auslande kaum in den Besitz der neuesten Entwicklungen gelangen würden, weil diese vorab den ausländischen Truppen vorbehalten bleiben. Auch wenn wir für gewisse Waffen und Geräte immer auf die Beschaffung aus dem Ausland angewiesen sein werden, dürften neueste Typen doch wohl nur auf dem Wege des gegenseitigen Gebens und Nehmens erhältlich sein.

Wir gelangen also zur Schlußfolgerung, daß die Aufrechterhaltung einer eigenen Rüstungsindustrie nicht nur aus politischen, sondern ebensosehr aus gesamtwirtschaftlichen, industriellen, technischen und militärischen Erwägungen auch in Zukunft eine Notwendigkeit darstellt. Wo die Grenzen liegen, muß grundsätzlich überprüft werden, damit sich die Industrie entsprechend anpassen kann. Sicher haben wir aber alles Interesse daran, in jenen Bereichen, die weiterhin innerhalb unserer Möglichkeiten liegen, eine weitestgehende Unabhängigkeit zu behalten.

15.2. Die Zusammenarbeit des Bundes mit der Rüstungsindustrie

Damit sich unser Land in Zukunft die Vorteile einer eigenständigen Rüstungsindustrie voll zunutze machen kann, müssen generell die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

- Gemeinsame Anstrengungen der Industrie, des Staates und der Wissenschaft für die Planung, die Entwicklung und die Realisierung großer Rüstungsvorhaben.

- Gegenseitige und frühzeitige Orientierung über die Bedürfnisse, Pflichtenhefte und die wünschenswerten Neuentwicklungen.
- Langfristige Planung sowohl der einzelnen Dienstabteilungen wie der Gesamtarmee, unter laufender Überprüfung der Prioritäten (nicht aber unter laufender Änderung der Anforderungen!).
- Mitfinanzierung der Grundlagenforschung und langfristiger Investitionen durch den Staat, um die Konkurrenzfähigkeit unserer Rüstungsindustrie gegenüber jener des Auslandes, die größtenteils von den Staaten getragen wird, zu erhalten.

Daß auf all diesen Gebieten von seiten des Bundes noch einiges zu verbessern bleibt, steht außer Zweifel. Der Mangel an Entscheidungskraft einzelner Stellen, der Hang zum Perfektionismus, die Gewohnheit, kurzfristig zu disponieren, die zu laufenden Änderungen der Pflichtenhefte und auch zu einer stark wechselnden Beschäftigungslage führt, und schließlich die eifersüchtig gehüteten Eigenentwicklungen der bundeseigenen Rüstungsbetriebe sind nicht alle, aber wichtige Ansatzpunkte zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit. Ohne eine solche Verbesserung wird es auf längere Sicht schwierig, wenn nicht unmöglich sein, eine eigene Rüstungsindustrie zu erhalten.

Die schweizerische Industrie ist durchaus in der Lage, im Rahmen der Rüstungsbeschaffung als wertvolle Partner in der Behörde mitzuwirken. Das «Milizsystem in der Rüstung» erfordert aber eine kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Industrie in allen Phasen und unter Einhaltung bestimmter Spielregeln. Vor allem ist Klarheit darüber zu schaffen, welches Rüstungsmaterial im Inland entwickelt und hergestellt, welches in Lizenzproduktion beschafft und welches fertig im Ausland angekauft werden soll.

Was die *Planung* betrifft, stehen heute in der Industrie für alle entsprechenden Grundlagenforschungen und Studien Teams zur Verfügung, die auch imstande sind, ausländische Planungsunterlagen zu begutachten.

Die Industrie kann weiter bei der Erarbeitung der Pflichtenhefte mitwirken und ganze Projektleitungen im Planungsstadium übernehmen. Dazu muß sie aber frühzeitig beigezogen werden. Auch für die *Entwicklung* von Rüstungsmaterial verfügt die Industrie über die notwendigen Labors, Forschungsstätten, Prüfanlagen usw. sowie über die entsprechenden Spezialisten. Durch enge Verbindung zwischen den Wissenschaftern und Technikern einerseits und den für die Produktion Verantwortlichen anderseits können Realisierungsmöglichkeiten von neuen Entwicklungen frühzeitig erkannt werden. Durch die Kontakte mit dem Ausland ist die Industrie auch mit dem neuesten Stand der ausländischen Entwicklungen vertraut. Für die *Beschaffung* des Rüstungsmaterials verfügt unsere Industrie heute über Produktionsstätten mit modernsten Einrichtungen für Arbeiten auf höchstem Qualitätsstandard sowie über eine gründliche Fabrikationskontrolle. Ferner ist die Industrie in der Lage, bei der Abfassung von Liefer- und Lizenzverträgen mit ausländischen Unternehmungen mitzuwirken. Schließlich stehen den Instanzen des Bundes die Spezialisten der Industrie auch für den *Unterhalt* des Rüstungsmaterials zur Verfügung.

Die schweizerische Rüstungsindustrie ist im Rahmen einer solchen Zusammenarbeit aber nur leistungs- und konkurrenzfähig, wenn eine weitgehend *kontinuierliche Beschäftigungslage* erzielt werden kann. Als Ausgleich von Auftragsschwankungen dient bis zu einem gewissen Maße das Exportgeschäft.

Auf Grund all dieser Erkenntnisse drängt sich die Formulierung einer grundsätzlichen und langfristigen schweizerischen Rüstungspolitik auf, die über die gegenwärtig laufende Überprüfung der Frage des Waffenexportes hinausgeht.

16. Fragen der Ausbildung

16.1. Die Zukunft des Milizsystems

Das Milizsystem unserer Armee ist so alt wie die Eidgenossenschaft selber. In neuester Zeit hat sich aber das Bild der Bedrohung grundlegend verändert, und die technischen und taktischen Anforderungen an Kader und Einzelkämpfer haben sich weiter erhöht. Auch haben wir festgestellt, daß unsere Wirtschaft im Falle einer Mobilmachung in Zukunft in ganz anderem Maße gestört, wenn nicht gar funktionsunfähig gemacht werden könnte, als dies noch im zweiten Weltkrieg der Fall war. Wir müssen uns deshalb mit der *Zweckmäßigkeit* unseres Wehrsystems im Hinblick auf die Zukunft befassen.

Die denkbaren Möglichkeiten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Konsequente Weiterführung des Milizsystems.
- Ergänzung des Milizheeres durch eine gewisse Zahl hauptberuflicher Spezialisten, Kader oder gar Verbände.
- Schaffung eines Berufskaders auf oberer, eventuell sogar mittlerer oder unterer Stufe, unter Beibehaltung des Milizsystems für einzelne Kaderstufen und die Truppe.
- Schaffung einer zahlenmäßig schwachen Berufsarmee, ergänzt durch eine Zahl von Reserveverbänden.
- Schaffung einer ausschließlichen Berufsarmee.
- Als Lösung im anderen Extrem: allgemeine Volksbewaffnung und Widerstand im Sinne eines Partisanenkrieges.

Die letzte Möglichkeit dürfte wohl kaum ernstlich zur Diskussion stehen, auch wenn sie immer wieder einzelne Befürworter findet. Eine solche Armee könnte unsere staatliche Zielsetzung in keiner Weise gewährleisten. Die Schaffung einer ausschließlichen Berufsarmee ist unseres Erachtens politisch, volkswirtschaftlich und finanziell untragbar. Auch die Kombination einer zahlenmäßig schwachen Berufsarmee mit ergänzenden Reserveverbänden erscheint als wenig sinnvoll. Deshalb seien die drei erstgenannten Möglichkeiten näher betrachtet.

Wir sind davon überzeugt, daß das *Milizsystem* auch in Zukunft grundsätzlich *beibehalten* werden sollte. Es gewährleistet jene Identität von Volk und Armee, die für die strategische Verteidigung notwendig und sinnvoll ist. Auch belastet es unsere Volkswirtschaft in Friedenszeiten am geringsten. Allerdings stellt sich die Frage, ob das Milizheer in Zukunft das ihm gesteckte Ziel auch tatsächlich zu erreichen vermöge oder ob gewisse Modifikationen vorgenommen werden müßten.

Unser gegenwärtiges Heer weist bereits heute *Abweichungen vom reinen Milizprinzip* auf, die sich – entgegen dem Wortlaut der Bundesverfassung – als notwendig erwiesen und durchgesetzt haben. So haben wir zum Beispiel im Festungswachtkorps oder im Überwachungsgeschwader Berufskader und Berufssoldaten, die im Kriegsfalle in ihrer gegenwärtigen Funktion verbleiben. (Das Instruktionskorps stellt keine Abweichung vom Prinzip dar, weil es im Kriegsfall entweder weiterhin ausbildet oder in Stellungen eingesetzt wird, die dem Milizsystem entsprechen.) Wir sind der Auffassung, daß die Frage der Abweichung vom Milizprinzip für Ausnahmefälle gründlicher Abklärung bedarf, und zwar nicht nur im Sinne einer Legalisierung des heutigen Zustandes, sondern ebensosehr im Hinblick auf weitere Ergänzungen des Milizheeres durch Berufsformationen, die sich in Zukunft als notwendig erweisen können. Tatsächlich erreichen wir bei komplizierten Waffensystemen offensichtlich die Grenzen der Leistungsfähigkeit des Milizsystems. Beispiele dafür sind etwa die Flugwaffe, das «Florida»-System, die Rake-

tentechnik, aber auch die Anforderungen an den Unterhalt gewisser Waffensysteme. Die künftige Entwicklung der Kriegstechnik wird uns immer mehr solche Notwendigkeiten bringen.

Ähnliche Entwicklungen liegen für das *oberste Kader* vor. Die Korps- und Divisionskommandanten sind schon lange hauptberuflich tätig. Für Brigadekommandanten ist das Prinzip der nebenberuflichen Kommandotätigkeit zwar nicht rechtlich, aber doch faktisch dort bereits durchbrochen, wo Berufsoffiziere dieselbe ausüben.

Auch einzelne Regimenter (Panzer-, Übermittlungsregimenter) oder Stabscheffunktionen werden immer mehr Instruktoren anvertraut, wobei neben personalpolitischen Überlegungen und militärischer Erfahrung auch das Moment der hauptberuflichen Tätigkeit dieser Offiziere in den Vordergrund treten kann.

Diese Entwicklung ist ungesund, weil damit gerade besonders ausgewiesene Milizoffiziere, die aus dem Zivilleben eine reiche Erfahrung in verantwortungsvoller Entschlußfassung, Führung, Leitung und Organisation mitbringen, der Armee verlorengehen. Man wird aber eingestehen müssen, daß in Zukunft das herkömmliche System der ehrenhalber und in der Freizeit ausgeübten militärischen Funktionen auch für einzelne andere Aufgaben als jene der Korps- und Divisionskommandanten nicht mehr befolgt werden kann, ohne unsere Kriegstüchtigkeit zu gefährden. Hier könnte allenfalls durch Zuteilung technischer Offiziere und Übertragung administrativer Arbeiten an Adjutanten-Sekretäre im Beamtenverhältnis Abhilfe geschafft werden.

Auf die Notwendigkeit, den Begriff der Wehrpflicht neu zu umschreiben, wurde bereits hingewiesen (vergleiche Ziffer 14.5.1.). Darüber hinaus muß aber die Erfassung und Einteilung von *Wehrmännern mit Spezialkenntnissen* weiter verbessert werden, auch wenn dabei die Institution der kantonalen Infanterien, die den Bestandesausgleich unter den Kantonen verunmöglicht und deshalb der hier erwähnten Notwendigkeit zuwiderläuft, eingeschränkt und neu geregelt werden muß.

Außerdem ist ein «zweiter Bildungsweg» zu schaffen, damit auch militärisch Spätberufene ihren Fähigkeiten entsprechend eingesetzt werden können.

16.2. Die Ausbildung einer modernen Milizarmee

Die kurze Dauer sowohl der Grundausbildung wie auch der Kaderschulen und -kurse und der Truppendienste unserer Armee sind bekannt. Bekannt ist auch, daß die Anforderungen an das taktische und technische Können des Wehrmannes auf allen Stufen stetig zunehmen. Daß sich deshalb ein Unbehagen darüber ergeben kann, ob wir den Anforderungen eines künftigen Krieges gewachsen sein werden, liegt auf der Hand. Dieses Unbehagen müßte sich im Ernstfalle auf die geistige Verfassung der Führer und Truppen negativ auswirken; deshalb scheint die Besinnung auf einige Grundprobleme der Ausbildung von größter Wichtigkeit.

Obwohl die Forderung nach der *Beschränkung auf das Wesentliche* immer wieder erhoben wird, zeigt die Wirklichkeit ein anderes Bild. Die Entwicklung der Technik, vor allem der Waffen und Geräte, erfordert eine genaue Instruktion und führt zu detaillierten Vorschriften und Reglementen. Auch im verständlichen Bestreben, alles gut und noch besser zu machen, wird viel zuviel befohlen und angeordnet. Darunter leiden die Initiative, die Verantwortungsfreude und die Heranbildung selbständiger Führer aller Stufen. Die Fülle der Vorschriften fördert die Betriebsamkeit und nicht die Gründlichkeit in der Ausbildung.

Wir müssen den Mut haben, zur *Einfachheit* zurückzukehren und es in Kauf zu nehmen, daß nicht immer das vermeintlich Maximale herausgeholt wird. Im Kriege kommt es, vom Soldaten bis zum General, vor allem auf die Selbständigkeit und auf das initiative Handeln an. Hüten wir uns davor, diese verkümmern zu lassen und durch Überorganisation eine Scheinsicherheit aufzubauen, die im Ernstfall zusammenbricht.

Es ist deshalb an der Zeit, diesem Übel wirksam zu steuern durch

- Unterdrückung aller nicht unbedingt notwendigen Weisungen, Vorschriften und Reglemente;
- Reduktion der Stäbe (Überzählige können einer Führerreserve zugewiesen werden);
- rücksichtslose Schulung der Kommandanten und Stäbe in Schulen und Kursen zur einfachen Entschlußfassung und zur raschen, unkomplizierten und kurzen Befehlsgebung;
- vermehrte Förderung der Selbständigkeit und Initiative.

Die ständig wachsenden Anforderungen an unsere militärische Ausbildung sind in erster Linie durch bessere Vorbereitung, sinnvoll gestufte Anforderungen, intensive Zeitausnützung, standardisierte Programme, verbesserte Einrichtungen und Hilfsmittel aufzufangen.

Außerdem muß der pädagogischen und psychologischen Ausbildung des Berufs- und Milizkaders ein viel größeres Gewicht als bisher beigemessen werden.

Die Forderung nach einer *Koordination* im Bereich der Ausbildung ist deshalb von besonderer Dringlichkeit. Das verlangt folgende Maßnahmen:

- Eine *Verstärkung der Stellung des Ausbildungschefs* der Armee, dem heute nur unwesentliche direkte Einflußmöglichkeiten auf das Instruktionskorps der Armee als Rückgrat der Ausbildung zustehen. Das Eigenleben der Dienstabteilungen und Schulen, das nicht selten zu Ungereimtheiten führt, muß überwunden werden.
- Einen rücksichtslosen *Ersatz der Vorgesetzten* aller Stufen, die nicht fähig oder willens sind, die obgenannten Grundsätze in ihrem Führungsbereiche durchzusetzen oder sich selber daran zu halten.

Erst in zweiter Linie wird eine Verlängerung der Ausbildungszeiten in Frage kommen. Sie wird von der öffentlichen Meinung nur dann zugestanden werden, wenn vorher der Nachweis optimaler Ausnützung der bisherigen Ausbildungszeiten erbracht wurde. Der Bürger schöpft aber seine Meinung aus den Diensterlebnissen in Schulen und Kursen.

16.3. Die Frage der Übungsplätze

Die zunehmende Überbauung unseres Landes, die sich auch in Gebirgsgegenden bemerkbar macht, sowie die immer intensivere Ausnützung des Luftraumes durch den zivilen und militärischen Flugverkehr bringen wachsende Schwierigkeiten mit sich, bestehende Schieß- und Übungsplätze weiterhin zu nutzen, geschweige denn sie auszubauen oder neue Plätze zu errichten. Hinzu kommt eine wachsende Opposition der Anlieger, die Störungen oder eine Wertverminderung ihrer Liegenschaften befürchten und die von den erklärten Gegnern der Landesverteidigung in ihren Bestrebungen nur zu gerne unterstützt werden.

Der gesamte Fragenkreis stellt vorerst ein *Informationsproblem* dar. Wie auf so manchen Gebieten des Informationswesens scheint sich das EMD auch hier in einer dauernden Defensivhaltung zu befinden, statt die Öffentlichkeit kontinuierlich über die Bedürfnisse der Armee und über die Folgen von deren Mißachtung aufzuklären. Weiterhin steht zu befürchten, daß sich in

vielen Fällen auch die Haltung der Organe, die mit den Grundstückeigentümern und den Gemeindebehörden über Fragen der Benützung und der Entschädigung zu verhandeln haben, ungünstig auswirkt. Solche psychologische Fehler sind den Bemühungen um Erhaltung und Schaffung von geeignetem Übungsgelände in besonderem Maße hinderlich.

Des weiteren scheint es, daß die vorhandenen Plätze noch nicht vollständig ausgelastet werden. Aus diesem Grunde erachten wir eine *Koordination der Benützung der Übungsplätze* als dringend notwendig. Sie könnte durch die Gruppe für Ausbildung oder durch die Armeekorps vorgenommen werden. Im letzteren Falle wäre eine angemessene Berücksichtigung der Schulen, die sich im Korpsraum befinden, sicherzustellen.

Beim Ausbau des Waffenplatzes Bure wurde ein *neuer Weg* beschritten. Durch feste Anlagen, optimale Übungsprogramme, Anleitung der Truppenkader durch einen verantwortlichen «Ausbildungschef» usw. wird dieser Platz intensiv benützt werden können. Diese Lösung wäre für eine ganze Reihe weiterer Plätze angebracht. Tatsächlich bemühen sich unsere Truppenkader Jahr für Jahr, Anlagen aufzustellen und Übungen auszudenken, die schon von zahlreichen Vorgängern geplant und durchgeführt wurden, ohne daß deren Erfahrungen mit berücksichtigt werden könnten. Auch hier dürften die Kader dankbar sein, Zeit und Energie für die Ausbildung selbst und nicht für Schaffung und Abbruch der nötigen Einrichtungen usw. verwenden zu können.

Um der Gefahr der Unbenützbarkeit von Übungsplätzen durch weitere Überbauungen Einhalt zu gebieten, wird es immer dringlicher, entscheidendes Gelände durch *Kauf* sicherzustellen. Früher oder später wird diese Lösung ohnehin nicht mehr zu umgehen sein. Je länger aber zugewartet wird, desto mehr Möglichkeiten gehen verloren, desto größer wird der Widerstand gegen eine intensive Benützung der bestehenden Plätze und desto höhere Preise müssen bezahlt werden. Mehrfach ist es vorgekommen, daß Möglichkeiten zum Ankauf von geeignetem Gelände nur deshalb nicht genutzt werden konnten, weil keine Mittel hiefür bereitstanden. Die Schaffung einer *«finanziellen Manövriermasse»* für diesen Zweck ist deshalb eine weitere Voraussetzung zur Lösung dieser Probleme.

Als vordringlich erscheint des weiteren die Schaffung eines Übungsplatzes mit einer Fläche von 40 bis 50 km², auf welchem sowohl mechanisierte Verbände im Rollen und Schießen als auch andere Truppen in Regimentsstärke geschult werden können. Da sich ein solches Gelände in der Schweiz anscheinend nicht finden läßt, auf die entsprechende Ausbildung aber nicht verzichtet werden kann, stellt sich die Frage, ob auf vertraglicher Basis ein *Übungsplatz im Ausland* eingerichtet und benützt werden kann. Vom Völker- und Neutralitätsrecht her wäre diese Möglichkeit ohne weiteres gegeben, was von namhaften Juristen bestätigt wird. Die Bedenken scheinen vor allem bei den Bundesbehörden zu liegen, die darauf hinweisen, daß der Schaffung oder dem Erwerb weiterer Übungsplätze in der Schweiz in Zukunft noch mehr Widerstand entgegengesetzt würde, wenn die Armee ein Ausweichen auf ausländische Plätze in Erwägung zöge, und daß – nicht näher substanzierte – politische Gründe gegen eine solche Lösung sprächen.

Diese beiden Vorbehalte wurden bisher allzu apodiktisch vorgebracht und zu wenig gründlich gegen die *Folgen eines Verzichts* auf die kriegsnotwendige Ausbildung mechanisierter und größerer anderer Verbände abgewogen, der auch die Glaubwürdigkeit unserer Kampfbereitschaft in Mitleidenschaft ziehen könnte. Kennzeichnend ist, daß den angeblichen politischen Vorbehalten schon im EMD entscheidende Bedeutung zugemessen wird. Aufgabe der militärischen Instanzen sollte es auch hier sein, auf die bestehenden Möglichkeiten und die Folgen eines Verzichts hinzuweisen; die anderen Gesichtspunkte werden von den politischen Behörden sicher mit dem ihnen zukommenden Gewicht vertreten werden.

16.4. Der Instruktorennachwuchs

Das Ausmaß des *Nachwuchsmangels* im Instruktionskorps unserer Armee stellte sich per 1. Januar 1969 wie folgt dar:

	Bedarf	Bestand	Mangel
Instruktionsoffiziere	630	540	90
Instruktionsunteroffiziere ..	835	725	110

Dabei wurde in der Schätzung des Bedarfes von den Minimalforderungen ausgegangen, wie zum Beispiel jener, einen Instruktionsoffizier für zwei Rekruteneinheiten einsetzen zu können. Diese Zahlen sprechen eine deutliche Sprache: Wenn das Nachwuchsproblem wirklich gelöst werden soll, ist man genötigt, die alten Geleise zu verlassen.

Vorerst scheint es unerläßlich, dem *Leistungsprinzip*, das für die Beförderung im Milizheer ungebrochen gilt, auch im Instruktionskorps wieder maßgebende Bedeutung zu verleihen. Hier haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten Tendenzen geltend gemacht, die zwar als Anreiz zur Instruktorenlaufbahn gedacht waren, qualifizierte Nachwuchskräfte aber eher abschrecken.

Ebenso unerläßlich ist es, der *Ausbildung der Instruktoren* sowohl in der Vorbereitung auf ihre Hauptaufgabe wie für die spätere Verwendung in höheren Graden oder an verantwortlichen Stellen der Militärverwaltung vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken. Unter dem Drucke des Instruktorenmangels mußte auch darauf verzichtet werden. Die Ausbildung folgt den Gesetzen des Lernens aus Fehlern und der «Selbstbedienung».

Die *Personalpolitik* gegenüber dem Instruktionskorps bedarf ebenfalls besonderer Aufmerksamkeit. Daß hier ebenso viele verschiedene Tendenzen verfolgt werden, als es daran beteiligte Stellen gibt, ist auch den angehenden Nachwuchskräften bekannt.

Aus einer Untersuchung in vier Divisionen geht hervor, daß 34% der Einheitskommandanten und 41% der Feldweibel einmal daran gedacht haben, den Instruktorenberuf zu ergreifen, sowie daß 10% der Einheitskommandanten und 21% der Feldweibel beim Abverdienen noch daran dachten, dies zu tun. Damit wird deutlich, über welch *gewaltiges Nachwuchspotential* dieser Beruf verfügt. Daß es trotzdem nicht möglich scheint, genügend Nachwuchskräfte zu finden, beweist zur Genüge, daß die eigentlichen Probleme nicht nur bei der Besoldungshöhe oder bei der Größe des Instruktorenwagens liegen. Auch die langen Arbeitszeiten und die Abwesenheit von der Familie werden, wie die Umfrage zeigt, so lange hingenommen, als sie echten Bedürfnissen der Ausbildung und nicht Launen der Vorgesetzten oder mangelnder Planung der Dienstabteilungen entspringen.

17. Die wissenschaftlichen Grundlagen der Selbstbehauptung

17.1. Ein Institut für Sicherheitspolitik

Obwohl in den letzten Jahren die Auseinandersetzung mit strategischen Fragen auch in der Schweiz zugenommen und zu einigen beachtlichen Veröffentlichungen geführt hat, fehlt unserem Land immer noch eine *Forschungsstelle*, die sich in umfassen-

der Weise und kontinuierlich mit den Fragen der internationalen und der nationalen Sicherheitspolitik sowie mit den strategischen und kriegstechnischen Grundlagen befaßt.

Das Bedürfnis nach einer solchen Forschungsstelle tritt klar zutage, wenn man nur schon die Fülle der in der vorliegenden Studie aufgeworfenen, aber keineswegs abschließend beurteilten Fragen betrachtet und die rasche Veränderung der politischen, militärischen, wirtschaftlichen und technischen «Umweltbedingungen» bedenkt, die eine ständige Überprüfung unserer Verteidigungskonzeption erfordern.

Im Anschluß an verschiedene private und parlamentarische Vorstöße hat auch die Expertenkommission für die Reorganisation des EMD die Schaffung eines solchen wehrwissenschaftlichen Instituts befürwortet. Entsprechende Bestrebungen sind gegenwärtig im Gange, wobei beabsichtigt wird, das Institut unter Wahrung seiner wissenschaftlichen Unabhängigkeit der Abteilung für Militärwissenschaften der ETH anzugliedern.

Sein Aufgabenkreis soll gegenüber jenem des Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales in Genf, das sich schon heute mit Fragen der internationalen Sicherheit befaßt, abgegrenzt werden, wobei ein gemeinsames Kuratorium, in dem auch das Eidgenössische Politische Departement und das Militärdepartement vertreten sein sollen, für die fortlaufende Koordination zu sorgen hätte.

Auch wenn das geplante Institut vorerst mit bescheidenen personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet werden soll, ist doch dieser erste Schritt auf dem Wege zu einer *wissenschaftlichen Erfassung der Probleme unserer umfassenden Landesverteidigung* lebhaft zu begrüßen. Gleichzeitig würde damit einem Postulat Arnold, das die Schaffung eines schweizerischen Institutes für Friedenssicherung, Konfliktsforschung und Rüstungsbeschränkung verlangt, Genüge getan.

17.2. Ausbildung der höheren Führung

Ein Institut, wie es unter Ziffer 17.1. gefordert wurde, kann die ständige Arbeit der einzelnen für die umfassende Landesverteidigung arbeitenden Instanzen keineswegs ersetzen. Um so wichtiger ist es, daß eine neue Generation von Chefs herangezogen wird, welche sich die heute nötigen Kenntnisse nicht nur persönlich erarbeiten, sondern die auch eine entsprechende Ausbildung erhalten. Wir sehen die Notwendigkeit einer Art Landesverteidigungsakademie, welche zivile Funktionäre wie Militärs in Kursen und Seminarien zusammenfaßt, ihnen die entsprechende Problematik vermittelt und sie mit modernen Führungstechniken aller Art vertraut macht. Gelegentliche Übungen oder gar beratende Kommissionen sind kein Ersatz für eine solche Weiterbildung auf höchster Ebene. Der 1970 erstmals zur Durchführung gelangende zivil-militärische Landesverteidigungskurs ist ein Schritt vorwärts zur Bewältigung dieses Problems.

18. Finanzielle und volkswirtschaftliche Aspekte der Gesamtverteidigung

18.1. Die bisherige Entwicklung der Militärausgaben

Drei Vergleiche stehen im Vordergrund des Interesses:

– *Die Entwicklung der Gesamtausgaben des Bundes im Vergleich zu den Militärausgaben:*

Jahr	Gesamtausgaben in Millonen Franken	Militärausgaben in Millionen Franken	Verhältnis der Militär- zu den Gesamtausgaben
1961	3267	1096	34 %
1962	3684	1264	34 %
1963	4083	1316	32 %
1964	4857	1466	30 %
1965	4837	1533	31 %
1966	5683	1653	29 %
1967	5874	1763	30 %
1968[1]	6504	1787	28 %
[1] Budget			
Zunahme von 1962 bis 1968		+ 77 %	+ 41 %

Aus diesen Zahlen geht hervor, daß die Militärausgaben des Bundes in den letzten Jahren bedeutend *weniger stark zugenommen* haben als die gesamten Bundesausgaben. Daraus erhellt, daß die Kosten der Landesverteidigung den Bund an der Übernahme neuer Aufgaben nicht gehindert haben, sondern daß umgekehrt solche Aufgaben unter Verminderung des relativen Anteiles der Militärausgaben übernommen wurden.

– *Der Anteil der Militärausgaben des Bundes am Bruttosozialprodukt der Schweiz:*

Jahr	Bruttosozialprodukt in Millionen Franken	Anteil der Militärausgaben in Prozenten
1961	41'490	2,6
1962	46'050	2,7
1963	50'350	2,6
1964	55'565	2,6
1965	60'200	2,5
1966	64'475	2,6
1967	68'940	2,6
1968[1]	73'100	2,5

[1] Schätzung

Diese Zahlen zeigen, daß der Anteil der Militärausgaben des Bundes am Bruttosozialprodukt unserer Volkswirtschaft in den letzten Jahren *praktisch stabil* geblieben ist. Die Wehraufwendungen haben also trotz steigenden absoluten Zahlen keine Zunahme der Belastung unserer Volkswirtschaft mit sich gebracht.

In den Ausgaben des Bundes, wie sie unter dem Titel Militärausgaben in der Staatsrechnung erscheinen, sind die Ausgaben der Kantone und anderer Departemente des Bundes, welche direkt oder indirekt den militärischen Aufgaben zugewendet wurden, nicht einberechnet. Diese betragen ungefähr weitere 20 % der Militärausgaben des Bundes. Nicht eingeschlossen sind ferner die indirekten Leistungen der Wirtschaft (zum Beispiel in Form von Lohnzahlungen während der Dienstleistungen unserer Wehrmänner) sowie der Kader unserer Armee, welche kostenlos einen erheblichen Arbeitsaufwand auf sich nehmen, der in anderen Ländern von besoldeten Beamten besorgt wird. An diese Ergänzungen muß vor allem beim folgenden Vergleich gedacht werden:

– *Die schweizerischen Militärausgaben, verglichen mit denjenigen anderer Länder:*

Länder	Militärausgaben in Prozenten des Brutto-sozialproduktes	Relative Größe der Armee in Prozenten der Bevölkerung
Israel	10,7	10,0
USA	8,9	1,5
Großbritannien	6,7	0,8
UdSSR	5,7 (?)	1,5
Schweden	5,2	8,4
Frankreich	5,1	1,1
Bundesrepublik Deutschland	5,0	0,7
Italien	3,3	0,9
Schweiz	2,5	10,0

Von vierunddreißig militärisch nennenswerten Ländern geben nur deren zwei relativ weniger für ihre Landesverteidigung aus als die Schweiz. Es sind dies Bulgarien (2,4 %) und Japan (1,1 %).

18.2. Die Tragbarkeit der Ausgaben für die Selbstbehauptung

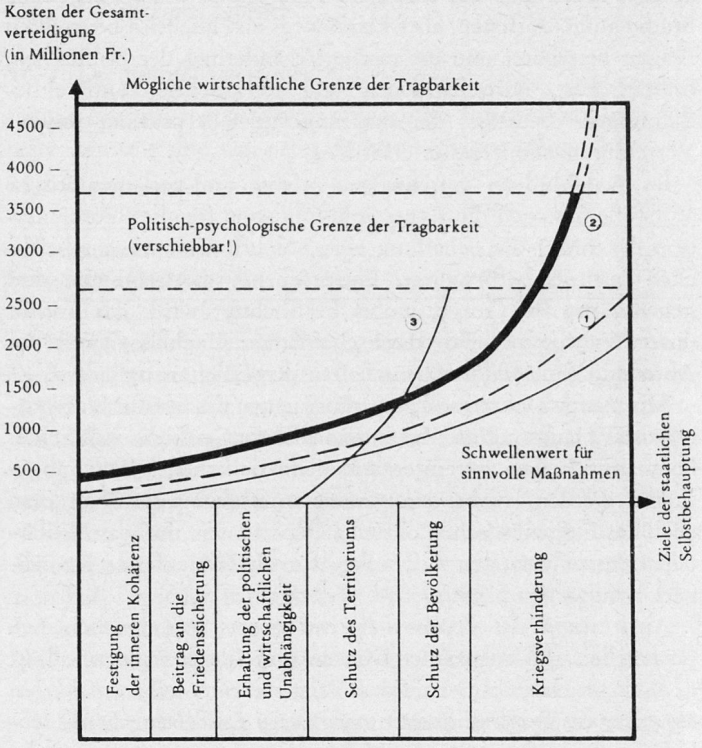
Die Frage nach der *volkswirtschaftlichen Grenze* der Tragbarkeit der Wehrausgaben ist nicht eindeutig zu beantworten. Tatsächlich hängt deren Beurteilung von einer Mehrzahl von Komponenten ab, die ihrerseits höchst elastisch sind. Aus den unter Ziffer 18.1. erwähnten Vergleichen ergibt sich aber eindeutig, daß diese Grenze noch lange nicht erreicht ist.

Die *politisch-psychologische* Tragbarkeit der Wehraufwendungen dagegen hängt in erster Linie von der subjektiven Beurteilung der Wahrscheinlichkeit eines Krieges und des Ausmaßes der Bedrohung ab (vergleiche Ziffer 8.2.). Im Falle eines Krieges werden alle Ressourcen eines Landes dem Widerstand und dem Überleben dienstbar gemacht. Niemand wird in dieser Lage an der Tragbarkeit solcher Aufwendungen zweifeln. Die Erfahrung zeigt aber, daß der Wille, alles in die Waagschale zu werfen, zu spät kommt, wenn dieser Notfall nicht frühzeitig vorbereitet wurde. Umgekehrt herrscht die Tendenz vor, unter dem Eindruck abnehmender akuter Bedrohung vorerst das Militärbudget zu kürzen, auch wenn dieses – relativ betrachtet – noch so bescheidene Ausmaße aufweist und den Privatkonsum, die Sozialleistungen usw. in keiner Art und Weise beeinträchtigt. Einige Vergleichszahlen aus dem Jahre 1966 sind in diesem Zusammenhang aufschlußreich:

	In Millionen Franken	In Millionen Franken
Militärausgaben		1'653
Private Konsumausgaben für		
Genußmittel	3'755	
Bekleidung	3'095	
Gesundheits- und Körperpflege	2'405	
Verkehrsausgaben	3'915	
Bildung und Erholung	2'820	15'990
Sozialversicherungsausgaben		
Beiträge der Arbeitgeber	3'042	
Beiträge der Arbeitnehmer	2'889	
Beiträge des Staates	899	6'830

Von besonderer Bedeutung erweist es sich deshalb für unser Land, dem Bürger immer wieder die Art und Weise der Bedrohung vor Augen zu halten, ihm zu zeigen, mit welcher Wahrscheinlichkeit sie eintreten kann, mit welchen Mitteln er sich zur Wehr setzen oder schützen kann, welchen Einfluß diese Mittel auf die Abwendung der Bedrohung haben können und schließlich welcher Preis dafür bezahlt werden muß. Darüber hinaus muß aber der Bürger die Gewißheit haben, daß die verschiedenen Gegenmaßnahmen richtig gewichtet und mit der notwendigen Kompetenz durchgeführt werden. Dann wird er den Behörden auch auf diesem Gebiet seine Gefolgschaft nicht verweigern.

Das *Zusammenspiel dieser verschiedenen Faktoren* wird in der folgenden Graphik verdeutlicht:



1) Idealer Kurvenverlauf (Planungsziel)

2) Möglicher Kurvenverlauf bei richtiger Gewichtung der Maßnahmen und ausreichender Information der Öffentlichkeit (Basis 1974)

3) Möglicher Kurvenverlauf bei falscher Gewichtung der Maßnahmen und ungenügender Information der Öffentlichkeit

18.3. Finanzpolitische Konsequenzen der Gesamtverteidigung

Aus der vorliegenden Studie wie aus den bisherigen offiziellen und privaten Verlautbarungen zum Problem der umfassenden Landesverteidigung darf der generelle Schluß gezogen werden, daß die letztere in vielfacher Beziehung zu neuen Aufgaben und damit auch zu neuen Ausgaben führen wird. Es ist an Hand der heute zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht möglich, sich über die finanziellen Auswirkungen des umfassenden Ausbaues der Landesverteidigung ein klares Bild zu machen. Mit Sicherheit kann nur gesagt werden, daß ein beträchtlicher Bedarf an zusätzlichen Mitteln entstehen wird, der durch entsprechende Einnahmen zu decken ist, wenn die umfassende Landesverteidigung *nicht nur auf dem Papier* oder letzten Endes sogar zu Lasten der militärischen Landesverteidigung verwirklicht werden soll.

Finanzpolitische Überlegungen können entweder von den vorhandenen Bedürfnissen oder von einem vorgegebenen Plafond ausgehen. Röpke hat richtigerweise darauf hingewiesen, daß die Politik nicht die Kunst des Möglichen sein darf, sondern die Kunst sein muß, das Notwendige möglich zu machen. Dies gilt insbesondere für die Finanzierung militärischer Bedürfnisse. Wenn diese nicht erfüllt werden können, weil vom Parlament finanzielle Grenzen gesetzt werden, haben sich die für die umfassende Landesverteidigung Verantwortlichen klar darüber zu äußern, ob der gegebene Auftrag noch erfüllt werden kann oder bis zu welchem Grade er noch erfüllt werden kann. Daß die Politiker das letzte Wort zu sprechen haben, unterliegt keinem Zweifel. Es wäre aber verhängnisvoll, wenn sie nicht aufmerksam gemacht würden, welche Konsequenzen getroffene Einschränkungen haben, oder wenn sie gegebenenfalls nicht dazu

aufgefordert würden, den Auftrag den begrenzten Mitteln entsprechend neu zu formulieren. Diese Neuformulierung könnte unter Umständen die entstandene Verwässerung der Zielsetzung sichtbar machen, für welche das Parlament dann die volle Verantwortung zu übernehmen hätte. Demzufolge wird man sich ernsthaft fragen müssen, ob der Bürger seine gesteigerten Ansprüche an die Leistungen des Staates sowie die immer höheren Kosten der Sicherheit durch höhere Steuern zu finanzieren habe. Daß gewisse Politiker – aus naheliegenden Gründen – dieser Konsequenz auszuweichen versuchen, ist verständlich. Nicht zu verstehen ist es aber, daß die Landesregierung und die für unsere Landesverteidigung Verantwortlichen diese Frage nicht offen stellen, sondern sich einem *gefährlichen Plafonddenken* hingeben.

Um wenigstens einen Anhaltspunkt für die *Budgetierung der umfassenden Selbstbehauptung* zu geben, veröffentlichen wir – unter allen Vorbehalten – die folgende Aufstellung für das Jahr *1974*, basierend auf dem heutigen Geldwert:

	Milliarden Franken	Milliarden Franken
Friedenssicherung		
Nichtmilitärische Maßnahmen (Studien, Informationstätigkeit, Erhöhung der außenpolitischen Aktivität, Einsatzstäbe und -einheiten)		0,1
Kriegsverhinderung		
Atomare Bewaffnung		0,3
Kriegführung		
Mobile Verbände und Luftverteidigung	2,0	
Territorialverbände	0,5	2,5
Überleben		
Zivilschutz	0,2	
Zivil-militärische Infrastruktur	0,05	0,25
Total (3,8 bis 3,9 % des Bruttosozialproduktes von 82 Milliarden)		3,15

Der große Anteil der Armee rechtfertigt sich, wenn man in Betracht zieht, welche Bedeutung und welcher Einfluß ihr zukommen, und wenn man einrechnet, daß auch ihre unter Kriegführung eingestuften Kräfte zur Kriegverhinderung wesentlich beitragen.

Fünfter Teil

Folgerungen und Empfehlungen

19. Grundsätzliches

Mit der Atomwaffe haben Krieg und Kriegführung tatsächlich eine völlig neue Dimension erreicht. Selbst die übrigen Bedrohungsformen erhalten ihre besondere Bedeutung erst im Lichte der atomaren Katastrophe, die jederzeit hereinbrechen kann.

Eine bloß lineare, im alten Sinne ausgebaute Verteidigung kann unsere vierfache Zielsetzung gegenüber gewissen Konfliktsformen nicht mehr gewährleisten. Das will nicht heißen, sie sei nutzlos; es heißt aber, daß neue, *zusätzliche Anstrengungen* zu erbringen sind, um einen annähernd ebenso hohen Schutzgrad zu erreichen, wie ihn die Schweiz zum Beispiel im zweiten Weltkrieg besaß.

Die Suche nach der wirksamsten zusätzlichen Anstrengung ist nicht einfach. Leider löst nicht ein System das andere ab, sondern beide überlagern sich und verlangen Berücksichtigung. Das Experiment, sich allein auf nukleare Abschreckung zu verlassen, wurde von verschiedenen Staaten gemacht und ist gescheitert. Atomdrohungen können unterlaufen werden, sind sie doch nicht glaubwürdig, wenn es nicht um Dinge erster Ordnung geht. Konventionelle Bewaffnungen allein haben umgekehrt überall dort ihr Recht verloren, wo der Konflikt auf eine höhere Ebene hinaufgespielt wird.

Da seit Bestehen des Atomzeitalters kein Atomkrieg ausgebrochen ist, scheint es manchem, daß sich der Kleinstaat ohne Not auf die konventionelle Verteidigung beschränken könne. Das atomare Gleichgewicht der Großen werde sich zu seinen Gunsten auswirken, die Feinde seiner Feinde würden sich im schlimmsten Falle schützend vor ihn stellen usw.

Diese Überlegungen haben etwas für sich; auch der Kleinstaat profitiert schließlich davon, wenn sich die Großen gegenseitig lahmlegen, doch kann diese Spekulation auf die Zukunft nicht befriedigen, wenn man folgendes bedenkt:

- Die großen *Koalitionen*, die im Anschluß an den zweiten Weltkrieg entstanden, sind nach und nach fragwürdiger geworden. Die Desintegration der NATO ist die Folge, nicht die Ursache von Zweifeln an der Glaubwürdigkeit der amerikanischen Atomverteidigung Europas. Südvietnam konnte trotz starken amerikanischen Engagements nicht davor geschützt werden, an den Rand der Vernichtung zu kommen.
- Das *atomare Gleichgewicht* wird zur Zeit durch einen neuen Rüstungswettlauf erschüttert. Auf der einen Seite bauen die UdSSR und die USA Raketenabwehrsysteme aus, die zu größerer Aggressivität in der Außenpolitik verleiten könnten, sobald die eine Seite zum Schluß gelangt, einen Atomschlag des Gegners einigermaßen abfangen und somit überstehen zu können.
- Anderseits trägt der massive *Ausbau der Offensivwaffen* sowohl bei den Sowjets wie bei den Amerikanern nicht zur Beruhigung bei. Im selben Augenblick, in dem sie von den Nichtatommächten den gleichsam bedingungslosen Verzicht auf jegliche Nuklearbewaffnung fordern, treiben die Großmächte ihre Rüstung neuen Höhepunkten entgegen.

Sicherheit im ausgehenden 20. Jahrhundert ist also lediglich das Ergebnis der großen weltpolitischen Entwicklungen, verbunden mit den Anstrengungen des Einzelstaates selbst. Die Sicherheitsbestrebungen auch des Kleinstaates haben sich demnach in drei Richtungen zu bewegen:

- Teilnahme an wirksamen Bestrebungen zur Friedenssicherung, das heißt zur Krisenmeisterung und Kriegsverhinderung.
- Aufrechterhaltung einer eigenen respektablen Verteidigungskraft für den Fall des offenen Konflikts. Dieses Ziel schließt selbstverständlich alles ein, was diese Verteidigungskraft aufrechterhalten kann, also Maßnahmen zur Erhaltung eines gesunden Widerstandswillens, wirtschaftliche Maßnahmen, Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung usw.
- Maßnahmen für das Überleben im Katastrophenfall.

Es handelt sich also selbst für den Kleinstaat um ein Sowohl-Als-Auch und nicht um ein Entweder-Oder, so bedauerlich dieser Schluß klingen mag.

20. Bedeutung und Struktur der künftigen Armee

Die vorliegende Studie hat gezeigt, daß die Bedrohung der Schweiz nach wie vor besteht, ja daß sie zufolge der Möglichkeit des Einsatzes von Atomwaffen sogar beträchtlich gewachsen ist.

Die Antwort besteht einerseits in der Verlagerung des Schwergewichts unserer Maßnahmen von der Kriegführung auf die Kriegsverhinderung. Sie besteht im weiteren in der Sicherstellung des Überlebens wenigstens eines Teils der Bevölkerung und, auf weite Sicht gesehen, in der ständigen Beurteilung aller mili-

tärischen und nichtmilitärischen Angriffe und der Anordnung der notwendigen Reaktionen.

Zu Resignation oder gar Verzweiflung sehen wir keinen Grund. Der Drohung mit totaler Vernichtung stehen eine Reihe von Faktoren gegenüber, die Katastrophen größten Ausmaßes unwahrscheinlich machen. Unwahrscheinlich vor allem dann, wenn wir nicht die Hände in den Schoß legen, sondern selbst kraftvoll dazu beitragen, daß die – an sich mögliche – Vernichtung unseres Volkes nicht eintritt.

Unsere Studie hat ferner die Proportionen der umfassenden Landesverteidigung aufgezeigt. Sicher war es richtig, unsere Armee in den letzten Jahren im Sinne größerer Beweglichkeit und Feuerkraft auszubauen. Sie besitzt auf diese Weise einen recht hohen Kriegsverhinderungs- und noch einen höheren Kriegführungswert. Ihr Einfluß auf die moralische Haltung des Volkes ist von großer Wichtigkeit und ihr Vorhandensein als Kristallisationspunkt des Widerstandswillens auch in den Bereichen der militärischen Verteidigung bedeutungsvoll. Schließlich wird sie im Falle einer Katastrophe – neben dem Zivilschutz, dessen Mittel beschränkt sind – die einzige Organisation sein, die überhaupt noch handlungsfähig ist.

Die Armee beansprucht somit zu Recht den größten Anteil an den für die umfassende Landesverteidigung zur Verfügung zu stellenden Mitteln. Es kann auch in Zukunft keine Rede davon sein, ihre finanzielle Grundlage zu verengern. Man muß sich vielmehr fragen, in welchem Rahmen diese allenfalls verbreitert werden könnte.

Die Armee wird – auf weite Sicht gesehen – aber kaum in ihrer heutigen Form bestehen bleiben können:

- Die großen Kosten von Hochleistungswaffen werden es mit sich bringen, eine kleinere Anzahl von gut gerüsteten, von einer kampfkräftigen Luftwaffe unterstützten Schlagverbänden bereitzuhalten und den Rest der Armee mehr ortsgebunden zu organisieren.
- Die gleiche Bedrohung aller und die ähnlichen Bedürfnisse von Armee und Zivilbevölkerung machen eine gemeinsame zivil-militärische Infrastruktur notwendig.
- Sollte keine befriedigende Regelung der Atomwaffenfrage zustande kommen, so müßte ferner die Beschaffung eines Atompotentials mit möglichst großer Abschreckungswirkung an die Hand genommen werden.
- Schließlich bedarf auch die Aufstellung von Verbänden für die internationale Friedenssicherung und den Katastropheneinsatz der positiven Mitwirkung der Armee.

21. Empfehlungen

Wir sind nicht der Ansicht, daß die heutige Armee sofort umorganisiert werden sollte. Wir erachten es dagegen als notwendig, die Bedeutung und Durchführbarkeit von Gedanken wie den vorstehenden zu prüfen. Nachdem der Unterbau (eine gute konventionelle Armee und ein im Aufbau begriffener Zivilschutz) besteht, wird zunächst dem Überbau Beachtung zu schenken sein. Wir meinen damit

- die Konzipierung einer Strategie des Kleinstaates,
- die Erarbeitung einer schweizerischen Rüstungspolitik,
- die Schaffung von Instituten und Lehrgängen, welche die wissenschaftlichen Grundlagen und die Ausbildung der für die umfassende Landesverteidigung benötigten höheren und höchsten Kader sicherstellen sowie
- das Einspielen der Organisation und die Koordination der umfassenden zivil-militärischen Landesverteidigung.

Sind diese Dinge in die Wege geleitet beziehungsweise geschaffen, können die Neudefinition der Wehrpflicht sowie die Umstrukturierung der Armee an die Hand genommen werden.

Von hoher Dringlichkeit und nicht zu verschieben sind indessen die Maßnahmen, welche einen fundierten Entscheid über die Atombewaffnung ermöglichen. Sie sind mit allem Nachdruck an die Hand zu nehmen.

Zeitlich können wir uns etwa das folgende Vorgehen denken:

21.1. Kurzfristige Maßnahmen (1 bis 3 Jahre)

Grundlagen

- Gründung des Institutes für Sicherheitspolitik. Soweit möglich unter dessen Mitwirkung:
- Abschluß der Arbeiten der Studienkommission des EMD für strategische Fragen (SSF),
- Abschluß der Studien über die Wünschbarkeit und Realisierbarkeit einer schweizerischen Atombewaffnung,
- Formulierung einer Abrüstungspolitik,
- Formulierung einer langfristigen Rüstungspolitik,
- Formulierung einer Informationspolitik,
- Planung eines Informationssystems.

Nichtmilitärische Maßnahmen

- Ausbau der Teilnahme an internationalen friedenserhaltenden Aktionen,
- Bestandesaufnahme der lebenswichtigen Wirtschaftszweige,
- Bestandesaufnahme der Inhaber wichtiger Funktionen in der Wirtschaft.

Militärische Maßnahmen

- Koordination der Benützung der Übungsplätze,
- Neugestaltung der Ausbildung.

21.2. Mittelfristige Maßnahmen (3 bis 5 Jahre)

Grundlagen

- Formulierung einer Konzeption der umfassenden Selbstbehauptung; Genehmigung durch die eidgenössischen Räte,
- Schaffung der rechtlichen Grundlagen für eine neue Umschreibung der Wehrpflicht und des Milizsystems,
- Vorbereitung der neuen Armeeorganisation,
- Beginn mit der Einführung eines Informationssystems.

Nichtmilitärische Maßnahmen

- Schaffung von Katastropheneinsatzbataillonen.

Militärische Maßnahmen

- Beginn mit den Vorbereitungen zur Bereitstellung eines schweizerischen Atomwaffenpotentials, falls die entsprechenden Studien dessen Notwendigkeit erwiesen haben,
- Bereitstellung der notwendigen Übungsplätze im In- und Ausland,
- Schaffung eines neuen Instruktorenstatuts.

21.3. Langfristige Maßnahmen (5 bis 10 Jahre)

Grundlagen

- Detailplanung der umfassenden Selbstbehauptung,
- ständige Überprüfung der getroffenen Vorbereitungen und Maßnahmen.

Militärische Maßnahmen

- Einführung der neuen Armeeorganisation.