

**Zeitschrift:** ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift  
**Herausgeber:** Schweizerische Offiziersgesellschaft  
**Band:** 136 (1970)  
**Heft:** 3  
  
**Artikel:** Aspekte der Gesamtverteidigung  
**Autor:** Gnägi, R.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-46100>

### **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:** 16.01.2026

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

# Aspekte der Gesamtverteidigung<sup>1</sup>

Bundesrat R. Gnägi,  
Chef des Eidgenössischen Militärdepartements

Das Thema der Gesamtverteidigung ist heute von vordringlicher Aktualität. Wir stehen zur Zeit in unsern Bemühungen um die Verteidigung unseres Landes an einem bedeutsamen Wendepunkt, in welchem der Schritt von einer vornehmlich militärisch orientierten Landesverteidigung zu einer Gesamtverteidigung getan werden muß. Anlaß zu diesem Wandel gab die Erkenntnis, daß ein moderner Krieg, auf den wir uns vorzusehen haben, in noch vermehrtem Maß als früher den rein militärischen Rahmen sprengt und zu einem allumfassenden Krieg zu werden droht. Dieser würde sich nicht nur gegen die Armee eines Gegners richten, sondern würde zweifellos danach trachten, die ganze gegnerische Nation: ihre Bevölkerung, ihre Wirtschaft, ihre Wohnstätten, ihr Verkehrsnetz, kurz, alle Kraftquellen zu treffen, auf denen das staatliche Leben beruht. Ein moderner Krieg würde sich – wie wir in der letzten Zeit Augenzeugen waren – somit weder in der Wahl der Ziele, die er treffen möchte, noch in der Intensität seines Angriffs irgendwelche Beschränkungen auferlegen, sondern er würde unterschiedslos überall dort zuschlagen, wo er dem Gegner wirksam Schaden zufügen kann. Diese Entwicklung zum totalen Krieg hat bereits im Verlauf des ersten Weltkriegs eingesetzt; sie hat im zweiten Weltkrieg und in den Nachkriegsjahren eine gewaltige Steigerung erfahren.

Dieser Drohung eines umfassenden Krieges müssen wir die umfassende Verteidigung beziehungsweise Gesamtverteidigung gegenüberstellen. Landesverteidigung von heute und morgen ist nicht nur militärische Verteidigung, sondern sie verlangt die umfassende Landesverteidigung.

Wer für die Zukunft plant, muß versuchen, ein möglichst zutreffendes Bild der Umwelt zu gewinnen, in der sich die zu planende Tätigkeit voraussichtlich abspielen wird. Bezogen auf die militärische Arbeit, bedeutet dies, daß danach getrachtet werden muß, ein Bild der Bedrohungen und Gefahren zu erhalten, denen gegenüber sich die militärische Arbeit zu bewähren hat.

Wenn ich mich also vorerst kurz dem möglichen Feindbild von morgen zuwende, tue ich dies im vollen Bewußtsein der Problematik, die diesem Unterfangen innewohnt. Vieles ist dabei unsicher, rasch wandelbar und häufig reine Hypothese. Die Möglichkeiten der Bedrohungen sind außerordentlich vielgestaltig und reichen von den geringfügigen Immissionen eines in der Nachbarschaft geführten Krieges bis zum nuklearen Vernichtungsschlag gegen unser Land. Bei ihrer Beurteilung ist sicher ein übertriebener Optimismus gefährlicher als Pessimismus.

An Mitteln, einen kriegerischen Konflikt militärisch auszufechten, müssen wir bei einem Gegner von morgen mit folgenden Waffen rechnen:

- Massenvernichtungswaffen, wie Nuklearwaffen für den strategischen, operativen und taktischen Einsatz sowie chemischen und biologischen Kampfmitteln;
- konventionellen Waffen mit stark gesteigerter Wirkung, wie modernen Fernwaffenverbänden und Luftstreitkräften, hoch-

mechanisierten Stoßverbänden von hoher Beweglichkeit und Feuerkraft sowie umfangreichen Luftlandeverbänden und luftbeweglichen Formationen.

Dank dem zu erwartenden hohen Rüstungsstand und der zahlenmäßigen Stärke eines potentiellen Angreifers besitzt dieser die Möglichkeit, unsere Abwehrkräfte mit Feuer und andern Kampfmitteln in der ganzen Tiefe des Raums zu erfassen und zu lähmen und dann auf der Erde und durch die Luft schnell an vielen Stellen gleichzeitig einzudringen. Dieser Kampf der modernen Angriffswaffen macht entsprechende militärische Gegenmaßnahmen ausbildungsmäßiger, rüstungstechnischer, organisatorischer und taktischer Art notwendig. Alle diese Maßnahmen bilden Gegenstand unserer Konzeption der militärischen Landesverteidigung, die im Jahre 1966 letztmals festgelegt wurde und die heute wieder an die inzwischen gewandelten Bedürfnisse unserer Tage angeglichen werden soll.

Die Aufgabe liegt darin, Vorkehrungen zu treffen, möglichst großen Teilen von Volk und Armee das Überleben im modernen Krieg zu ermöglichen. Diese Aufgabe ist um so dringender, als sie von der Armee allein nicht bewältigt werden kann. Armeen sind heute nicht mehr in der Lage, den vollen Schutz der Zivilbevölkerung sicherzustellen. Es sind zusätzliche Maßnahmen notwendig, diesen Schutz zu gewährleisten.

Hier liegt das weite Feld der Bemühungen des Zivilschutzes, dessen große Bedeutung – ich bedaure diese Feststellung – in unserem Land noch nicht überall voll erkannt worden ist. Die vom Zivilschutz zu erfüllenden Maßnahmen reichen von der Ausbildung der Bevölkerung in bezug auf die Verhaltensweise im Katastrophenfall über die Erstellung individueller und kollektiver Schutzbauten und Schutzräume bis zur Organisation der rechtzeitigen Alarmierung. Dazu gehören auch die nötigen sanitätsdienstlichen Einrichtungen und Dienste der Feuerwehren und Transportmöglichkeiten. Die Aufgabe des Zivilschutzes umfaßt die Deckung sämtlicher Bedürfnisse zum Schutz und zur Erhaltung des Lebens der Bevölkerung im Kriegsfall.

Neben den militärischen Waffen, die allerdings über den militärischen Bereich hinaus wirken, muß von einem modernen Gegner auch die Anwendung zahlreicher nichtmilitärischer Kampfmittel erwartet werden, mit denen er seine militärischen Operationen ergänzt und verstärkt. Diese modernen Kriegsförmigkeiten mögen, rein äußerlich gesehen, vielleicht als weniger gefährlich erscheinen als der Krieg der eigentlichen Kampfwaffen. Wir dürfen uns aber keiner Täuschung hingeben, daß sie in mancher Hinsicht ebenso heimtückisch und gefährlich sein können.

Als erstes möchte ich auf die wirtschaftliche Kriegsförmigkeit hinweisen, deren Ziel darin liegt, die Wirtschaft des Gegners zu treffen und ihn wirtschaftlich in die Knie zu zwingen. In den beiden Weltkriegen haben wirtschaftliche Kampfmaßnahmen, insbesondere Blockade und Gegenblockade, wesentlich zum Kriegsausgang beigetragen. Auch unser neutrales Land hat diese Kriegsförmigkeit zu spüren bekommen. Man hat deshalb nach dem ersten Weltkrieg die Konsequenzen aus der neuen Lage gezogen und eine schweizerische Kriegswirtschaft aufgebaut, die sich in den Mangeljahren 1939 bis 1945 bewährt hat. Unser vom Export abhängiges Land hat alle Ursache, die kriegswirtschaftlichen Vorbereitungen auch weiterhin zu pflegen und diese für künftige Notzeiten in Bereitschaft zu halten.

<sup>1</sup> Leicht gekürzte Fassung des Vortrages vor der Offiziersgesellschaft der Stadt Luzern am 20. Januar 1970.



An den Methoden und der Organisation – dem kriegswirtschaftlichen Milizsystem –, die ihre Probe bestanden haben, dürfen wir sicher auch in Zukunft im Grundsatz festhalten. Besonders Gewicht fällt dabei auf eine im Frieden planmäßig betriebene Kriegsvorsorgepolitik, die jene Produktionsprozesse sicherstellt, auf die wir in Kriegszeiten angewiesen sind und welche im Land die Vorräte in Bereitschaft hält, die unser wirtschaftliches Durchhalten beim Ausfallen der Einfuhren aus dem Ausland ermöglichen sollen. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang auch die Sicherstellung der für die Aufrechterhaltung unserer Wirtschaft notwendigen Arbeitskräfte. Das Stichwort der ausländischen Arbeitskräfte, von denen nahezu eine Million in unserem Land leben, deutet hier ein Problem an, das uns im Mobilmachungsfall vor erhebliche Aufgaben stellen wird. Als wichtigen Bestandteil unserer Kriegsvorsorgepolitik betrachte ich auch die Erhaltung einer gesunden und leistungsfähigen schweizerischen Landwirtschaft, die in Zeiten von gestörten Verhältnissen in der Lage ist, fehlende Zufuhren möglichst mittels Selbstversorgung im Land zu decken.

Neben die wirtschaftlichen Maßnahmen im Kampf um die gegnerische Nation ist vor und während des letzten Weltkrieges ein ausgeklügeltes System der geistigen Beeinflussung der gegnerischen Bevölkerung getreten. Mit den Mitteln von Sabotage und Spionage, der Propaganda und der politischen Subversion sowie mit dem Einsatz der fünften Kolonne wurde getrachtet, die innere Widerstandskraft der feindlichen Nationen zu unterhöhlen. Diese verschiedenen Formen des Kampfes gegen die innere Front des Gegners haben namentlich infolge des Hineinspiels ideologischer Elemente in den Nachkriegsjahren eine außerordentliche Intensivierung und Verfeinerung erlebt. Der psychologische Krieg oder «Nervenkrieg», wie man ihn auch nennen kann, verfolgt das Ziel, teilweise schon im Frieden die Moral und die Verteidigungsbereitschaft eines künftigen Gegners derart zu untergraben, daß dieser seinen Widerstand aufgibt, bevor überhaupt zu den Waffen gegriffen wird.

Diesen Bestrebungen, mit dem Mittel der psychologischen Beeinflussung die Armee zu unterlaufen, müssen wir frühzeitig entgegentreten. Seit dem zweiten Weltkrieg fassen wir solche Bestrebungen unter dem Sammelbegriff der geistigen Landesverteidigung zusammen. Ihre Ziele lagen von Anfang an darin, dem ganzen Volk und damit auch der Armee die Daseinsberechtigung und die Daseinsnotwendigkeit unseres Staatswesens in seinen Grundformen der Demokratie, der Freiheit und der Menschenwürde klarzumachen. Es sollte ihnen die Schutzwürdigkeit und die Schutzbedürftigkeit unserer hergebrachten Staatsform vor Augen geführt und daraus die Pflichten des einzelnen gegenüber diesem Staat abgeleitet und erhärtet werden.

Die Besinnung auf Stellung und Bedeutung der Schweiz innerhalb einer in Aufruhr befindlichen Welt ist heute nicht weniger notwendig als in der Zeit des zweiten Weltkrieges. Die geistige Landesverteidigung und damit die Abwehr aller geistigen Unterwanderungsversuche gehört zu den großen Aufgaben von nationaler Bedeutung. Ihre Träger sind alle Bürger, Männer und Frauen des Landes, die Vereinigungen und Körperschaften, die sich um eine eidgenössische Standortbestimmung bemühen, sowie auch die auf dem Boden einer demokratischen Grundordnung stehenden politischen Parteien. Auch heute noch handelt es sich dabei um die Gewinnung einer persönlichen verantwortungsbewußten und bejahenden Grundhaltung des Bürgers zu seinem Staat und seiner freiheitlichen Zweckbestimmung.

Die Mittel der geistigen Landesverteidigung sind eine von demokratischem Geist durchdrungene und in keiner Weise vom Staat gelenkte Information, mit welcher Wehrwille und Wider-

standsgeist in Volk und Armee gegen zersetzende fremde Einflüsse gestärkt werden. Diese objektive und umfassende Information über das Geschehen im In- und Ausland soll der freien Meinungsbildung jedes einzelnen dienen und soll damit der Propaganda, den bewußten Falschmeldungen und der gelenkten Gerüchtebildung entgegenwirken. Zu diesen schon in Friedenszeiten notwendigen Maßnahmen der geistigen Landesverteidigung müssen in Zeiten aktiven Dienstes besonders behördliche Schutzmaßnahmen hinzutreten. Deren Ziel liegt darin, Volk und Armee vor Irreführung mittels falscher Nachrichten und vor staatsgefährdender Einwirkung und Propaganda zu bewahren, die gegen die Aufrechterhaltung der schweizerischen Neutralität und des schweizerischen Wehrwillens gerichtet sind.

Innerhalb der Truppe betreut die Dienststelle Heer und Haus die Anliegen der geistigen Landesverteidigung. Ihre Tätigkeit besteht im wesentlichen in einer der freien Meinungsbildung dienenden Informationsarbeit über alle Probleme unserer Landesverteidigung im weitesten Sinn. Mit ihr sollen der Truppe alle Elemente vermittelt werden, die es jedem einzelnen Mann ermöglichen, sich in eigener Gedankenarbeit selbst ein Bild von der Welt, in der er lebt, von den Gefahren, die ihn bedrohen, und von den Möglichkeiten, die wir besitzen, um sie abzuwehren, zu machen. Diese nicht von oben gelenkte Urteilsbildung soll jeden einzelnen Soldaten dazu führen, seinen eigenen Standort gegenüber seiner staatlichen Gemeinschaft und seiner Aufgabe als Soldat zu finden.

Für die Zivilbevölkerung ist nach durchgeführter Mobilmachung die Kriegsabteilung Presse und Funkspruch (KAPF), die dem Bundesrat untersteht, mit diesen Aufklärungsaufgaben betraut. Ihre hauptsächlichen Mitarbeiter sind hauptberuflich im Informationswesen tätige Journalisten, Reporter und Mitarbeiter, die mit den Ansprüchen dieser Arbeit von Haus aus vertraut sind.

Es ist hier auch auf die Aufgaben des Staatsschutzes hinzuweisen, unter denen alle nichtmilitärischen Maßnahmen der zivilen Behörden zu verstehen sind, die im Interesse der inneren und äußeren Sicherheit unseres Landes getroffen werden müssen. Sein Ziel liegt im Schutz unserer demokratischen Einrichtungen, in der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Land sowie in der Sicherung unserer Beziehungen zu andern Staaten und unserer traditionellen Neutralität. Dabei stehen zwei Hauptaufgaben im Vordergrund:

- der Schutz unseres Landes vor staatsfeindlichen Umtrieben;
- die Erfassung und Verhinderung der verbotenen nachrichtendienstlichen Tätigkeit gegen unser Land oder gegen Drittstaaten in der Schweiz.

Schließlich sei auch an die Probleme der sozialen Sicherung unserer Bevölkerung erinnert. Wohl haben die sozialen Verhältnisse in unserem Land in den letzten Jahren einen sehr erfreulichen Stand erreicht; aber diese Lage kann sich in Zeiten der Bedrohung und der innern und äußern Krise rasch ändern. Auf dem Gebiet des wirtschaftlichen Schutzes für Alte, Hinterlassene, Invalide, Kranke, Verunfallte und Wehrmannsfamilien sind, zum Teil auf gesetzlichem Weg, zum Teil durch Maßnahmen der Sozialpartner, große Werke der Solidarität errichtet worden. Wieviel diese Solidaritätswerke zur Stärkung des Wehrwillens beitragen können, hat die Lohn- und Verdienstersatzordnung während des zweiten Weltkrieges bewiesen. Es gilt daher, alles Nötige vorzukehren, damit die Bevölkerung unseres Landes im Frieden wie im Krieg über die erforderliche soziale Sicherung verfügt. Gesunde soziale Verhältnisse tragen entscheidend dazu bei, den Widerstand gegen jene Aggressionen zu festigen, die den erzielten Fortschritt bedrohen.

Die sozialen Sicherungsmaßnahmen umfassen die von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie von privaten Institutionen geschaffenen Einrichtungen, welche den Angehörigen von Volk und Armee eine ausreichende Existenz ermöglichen und die in Kriegszeiten entstehende soziale Not lindern.

Ein weiterer Aufgabenkomplex ist die Asylpolitik, deren leitende Richtlinien je nach der Lage festgelegt werden müssen.

Mit diesen wenigen Hinweisen habe ich die großen Gruppen von Aufgaben umrissen, die sich uns in einem Krieg der Zukunft neben den militärischen Aufgaben stellen dürften und die unter den Sammelbegriff der Zivilverteidigung zusammengefaßt werden können. Meine Aufzählung ist selbstverständlich nicht abschließend. Es kommen weiter dazu Aufgaben unserer Außenpolitik – diese ist ein wesentlicher Teil unserer umfassenden Landesverteidigung –, solche des Kulturgüterschutzes sowie zahlreiche andere kriegswichtige Verwaltungsaufgaben. Schließlich ist es sehr wohl denkbar, daß uns der Ernstfall vor weitere, nicht vorausgesehene Aufgaben stellen wird, denen wir nach Möglichkeit mit geeigneten Maßnahmen zu begegnen haben.

Das Militärdepartement hat im Mai 1967 eine Studienkommission für strategische Fragen eingesetzt, die von Professor Dr. Karl Schmid präsiert wird und der eine größere Zahl namhafter Fachleute angehören. Der Impuls zur Einsetzung dieser Kommission ging von der Landesverteidigungsübung des Jahres 1967 aus, in der sich die dringende Notwendigkeit der Erarbeitung einer strategischen Gesamtkonzeption der Schweiz zeigte, in welcher sämtliche Abwehrmöglichkeiten unseres Landes zusammengefaßt und koordiniert werden. Die Aufgabe, welche dieser Kommission gestellt war, bestand denn auch in der Ausarbeitung eines für den Bundesrat bestimmten Entwurfs zu einer strategischen Konzeption der Schweiz.

Die Kommission hat unlängst den von ihr verlangten Bericht eingereicht, der zwar noch keine abschließende strategische Konzeption der Schweiz enthält, der aber die maßgebenden Grundlagen zu einer solchen vereinigt. Seine Erkenntnisse bilden eine wertvolle Basis für die künftigen Vorbereitungsarbeiten an unserer umfassenden Landesverteidigung.

Mit besonderer Deutlichkeit wird in dem Bericht auf die Interdependenz der einzelnen Teilgebiete der umfassenden Landesverteidigung hingewiesen, die nicht mehr als Einzelgebiete, sondern nur noch als ein in sich geschlossenes Ganzes ihre volle Wirksamkeit zu erreichen vermögen. Diese Feststellung scheint mir sehr wesentlich zu sein. Sie zwingt uns, uns loszulösen von der hergebrachten Auffassung unserer Landesverteidigung als einem Nebeneinander mehr oder weniger selbständiger Sektoren – Landesverteidigung von heute ist ein entschiedenes Miteinander in einem Gesamtkomplex, in dem jedem Teil ein fester Platz zugewiesen ist und in dem alle Teile zu einem harmonischen Ganzen zusammenwirken. Jedes Teilgebiet ist dabei wichtig, und nur wenn jeder Bereich seine Aufgabe voll erfüllt, kann das Ganze gelingen. Es gilt hier das Gesetz der Kette, welche so stark ist wie ihr schwächstes Glied.

Wohl ist die Armee auch heute noch das kraftvollste und wichtigste Mittel unserer Abwehr. Aber die Armee allein vermag auf die Dauer keinen Erfolg zu gewährleisten, wenn die andern Teile der Landesverteidigung versagen sollten. Selbst ein erfolgreicher Abwehrkampf der Armee kann sich nicht auswirken, wenn die wirtschaftliche, die geistige oder die soziale – wenn also die innere Front zusammenbricht. Entscheidend ist, daß man in jedem Teilgebiet auf die Aufgaben vorbereitet ist und daß für ein möglichst enges und sinnvolles Zusammenwirken aller Teile gesorgt ist.

Zwischen der Armee auf der einen Seite und den verschiedenen

Sektoren der zivilen Landesverteidigung auf der andern Seite bestehen zahlreiche enge Berührungspunkte.

Hier ist auf die Organisation hinzuweisen, welche als Bindeglied zwischen Armee, Zivilschutz und Kriegswirtschaft sowie den Kantonen tätig ist: den Territorialdienst. Die territorialdienstliche Organisation ist in der letzten Zeit neu gestaltet worden. Die Neuordnung ist zum Teil auf den 1. Januar dieses Jahres in Kraft getreten. Ausgehend von der Erkenntnis, daß dem Territorialdienst in der umfassenden Landesverteidigung Aufgaben von großer Bedeutung zufallen, deren Verwirklichung nur gewährleistet werden kann, wenn eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen den militärischen und den zivilen Behörden insbesondere der Kantone sichergestellt ist, wurde in der Neuordnung noch mehr als bisher auf die föderalistische Struktur unseres Landes Rücksicht genommen. Da die Kantonsregierungen innerhalb ihres Kantonsgebietes oberstes ziviles Führungsorgan sind, obliegt ihnen im Rahmen der Gesamtverteidigung die zivile Verantwortung für ihr Kantonsgebiet und die darin lebende Bevölkerung.

Für den Kriegs- und Katastrophenfall erwachsen ihnen daraus eine ganze Reihe zusätzlicher Aufgaben. Es sei hier namentlich auf den Zivilschutz und die Kriegswirtschaft hingewiesen. Weitere bedeutende Aufgaben stellen sich im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, im Bereich des Staatsschutzes, der psychologischen Landesverteidigung und des umfassenden Sanitätsdienstes.

Um dieses enge und koordinierte Zusammenwirken mit der Armee möglichst zu erleichtern, haben wir die Übereinstimmung der Territorialkreise mit den Kantonsgrenzen hergestellt. Jeder Kanton bildet nun einen Territorialkreis. Zwischen dessen Stab und der kantonalen Regierung beziehungsweise Verwaltung werden die praktischen Fragen der Zusammenarbeit in bezug auf die sich für die Landesverteidigung stellenden Fragen geregelt. Die Sorge für die Zivilbevölkerung bleibt dabei auch in Zukunft in erster Linie Aufgabe der zivilen Behörden. Sache der Armee – vornehmlich des Territorialdienstes – ist es, sie dabei zu unterstützen. Die Eingliederung namhafter Teile von Versorgungsformationen in die Territorialzonen wird die Hilfeleistung von Truppen an die Zivilbevölkerung erleichtern.

Über die Frage der Hilfeleistung, welche die Armee im totalen Krieg den zivilen Behörden und der Zivilbevölkerung leisten soll, hat sich der Bundesrat in seinem Bericht vom Jahre 1966 sehr eingehend geäußert. Ohne ihre eigentliche Aufgabe der Kampfbereitschaft und der Führung des militärischen Abwehrkampfes aus den Augen zu verlieren, hat die Armee mit dem Einsatz geeigneter Truppen für die Katastrophenhilfe und zur Verhinderung von Panikerscheinungen dazu beizutragen, daß der Durchhaltewille und die Durchhaltungsmöglichkeit der Bevölkerung erhalten bleiben.

Hier sei vor allem an die Katastrophenhilfe gedacht, die von der Armee bei Wasserkatastrophen, Ölpest, Lawenniedergängen, Erdbeben, Luftvergiftung wegen erhöhter Radioaktivität, Eisenbahnunglücken, Großbränden, Epidemien usw. gewährt werden müssen. Die hierfür notwendige Organisation wird mehr und mehr ein unentbehrliches Element staatlicher Bereitschaft, der Bevölkerung im Frieden wie im Krieg in der Gefahr beizustehen. Sie muß möglichst rasch am Unglücksort mit den erforderlichen Sanitäts-, Räumungs-, Polizei-, Betreuungs- und Transportmitteln eingesetzt werden können, denn die Katastrophenhilfe wird immer unter Zeitnot stehen.

Das Bundesamt für Zivilschutz hat sich in der letzten Zeit sehr eingehend mit den Problemen der Katastrophenhilfe im Inland befaßt – wozu festzuhalten ist, daß hierfür nach den gel-



tenden Rechtsgrundlagen die Kantone und Gemeinden verantwortlich sind. Gestützt auf die Anträge dieser Bundesstelle hat der Bundesrat in diesen Tagen eine Reihe von Sofortmaßnahmen beschlossen.

So wird beim Bundesamt für Zivilschutz eine Zentralstelle für Katastrophenhilfe geschaffen, zu deren Aufgaben es unter anderem gehört, die Zusammenarbeit mit den zahlreichen bestehenden Hilfsorganisationen, wie dem Schweizerischen Roten Kreuz, der Rettungsflugwacht, dem Interverband für Rettungswesen, dem Samariterbund usw., sowie mit dem Militärdepartement und den zuständigen kantonalen Stellen zu koordinieren und die nötigen Einsatzgrundlagen vorzubereiten und Ausbildungskurse zu planen. Seit Beginn dieses Jahres halten außerdem die Luftschutztruppen ständig mindestens eine Kompanie im Dienst, die für Katastropheneinsätze im Inland zur Verfügung steht. Ähnliche Maßnahmen plant die Abteilung für Sanität für die Sanitätsformationen der dritten Stufe.

Seit Jahren verlangen immer weitere Kreise unserer Bevölkerung, insbesondere der jungen Generation, eine aktivere Teilnahme unseres Landes am internationalen Geschehen und eine eindeutige Solidaritätskundgebung der Völkergemeinschaft gegenüber. Im Zusammenhang mit einer von beiden Räten angenommenen Motion aus dem Jahre 1967, mit der die Frage der Bereitstellung einer nicht bewaffneten, aber militärisch organisierten Truppe für Katastrophenhilfe zum Wiederaufbau kriegsgeschädigter Gebiete oder zur Unterstützung bei Katastrophen im In- und Ausland aufgeworfen wurde, hat sich der Bundesrat auch mit der Katastrophenhilfe im Ausland zu befassen. Geplant ist die Schaffung einer schweizerischen Zentrale für Katastrophenhilfe im Ausland, die der nationalen Rotkreuzgesellschaft anzugliedern wäre und die die nötigen Fachleute zu rekrutieren und das geeignete Personal auszubilden und auszurüsten hätte.

Eines der Hauptprobleme, die sich für die Katastrophenhilfe – sei es im Inland oder im Ausland – stellen, ist die ausreichende Rekrutierung des geeigneten Personals. Es stellt sich die Frage, ob eine besondere Katastrophendienstpflicht geschaffen werden sollte, damit die jeweils notwendigen Maßnahmen ohne Verzug in die Wege geleitet werden können. Immerhin ist festzuhalten, daß nicht die Armee die Hauptträgerin der Katastrophenhilfe sein kann.

Gerade wegen der Aufgabe der Hilfeleistung der Armee an die Zivilbevölkerung wurden schon bald nach dem zweiten Weltkrieg die Luftschutztruppen geschaffen. Heute stehen 28000 Mann in 29 Luftschutzbataillonen und 13 selbständigen Kompanien ausschließlich zur Unterstützung des Zivilschutzes bereit. Für die nächste Zukunft ist in Aussicht genommen, jene Luftschutzformationen, die den größeren Städten zugewiesen sind, unter einem Kommando zusammenzufassen, damit der Ortschef den Einsatz der Truppe über einen einzigen und nicht über mehrere Kommandanten anordnen kann. An der bisherigen Zuteilung des Gros der Luftschutztruppen an die Städte soll indessen keine Änderung vorgenommen werden.

Auch der Sanitätsdienst muß im Blick auf einen total geführten Krieg neu gestaltet werden. Die überaus schwerwiegenden Probleme, die sich im Bereich des integralen Sanitätsdienstes stellen, treten klar zutage, wenn man bedenkt, daß die Armee, die lediglich 12 % der Bevölkerung ausmacht, rund 46 % aller Ärzte und rund ein Viertel des gesamten Berufspflegepersonals für sich in Anspruch nimmt. Es besteht heute in diesem Gebiet ein ausgesprochenes Ungleichgewicht zwischen dem militärischen und dem zivilen Bereich, das höchst folgenschwer sein könnte, weil die Zivilbevölkerung im modernen Krieg nicht weniger gefährdet ist als die Armee. Dieses Ungleichgewicht muß ausge-

glichen werden, und zwar mit der Schaffung eines integralen Sanitätsdienstes für den Katastrophenfall. Bei der außerordentlichen Dichte unseres Spitalnetzes sollte es möglich sein, einen Sanitätsdienst aufzuziehen, der stufenweise und ohne wesentliche Umorganisation aus der Friedensorganisation herauswächst. Viele Aufgaben, die heute noch vom Armeesanitätsdienst zu erfüllen sind, müssen dann vom regional durchorganisierten integrierten Sanitätsdienst übernommen werden können.

Nirgend so sehr wie mit dem Sanitätsdienst muß der Tatsache Rechnung getragen werden, daß der in früheren Zeiten gemachte Unterschied zwischen kämpfender Front und geschützter Bevölkerung heute nicht mehr gilt. Volk und Armee sind eine Schicksalsgemeinschaft, die in gemeinsamer Anstrengung den Schlägen des Angreifers widerstehen muß. Ein Verwundeter bleibt ein Verwundeter – ob er nun Zivilkleider oder die Militäruniform trägt. Der starke und mit guten Mitteln ausgestattete Armeesanitätsdienst muß deshalb auch der Zivilbevölkerung zugute kommen, während umgekehrt auch zivile Einrichtungen – es sei namentlich an die Zivilspitäler gedacht – von der Armee benützt werden müssen.

Ähnliche Maßnahmen wie für den umfassenden Sanitätsdienst sind auch für den Übermittlungsdienst und den Transportdienst notwendig. In beiden Fällen wie auch in weiteren, gleich gelagerten Gebieten unseres nationalen Lebens geht es darum, alle im Land vorhandenen materiellen und personellen Mittel voll zu erfassen, sie wo nötig zusammenzulegen und eine Organisation zu schaffen, welche eine möglichst rationelle Aufteilung gewährleistet. Keine Hilfsquelle des Landes darf unbenützt bleiben; alle Güter der Nation sind heranzuziehen und nach einem gründlich überdachten Plan in den Dienst unserer Gesamtverteidigung zu stellen.

Auch unter der Bedrohung des totalen Krieges bleibt das oberste Ziel unserer Staatspolitik und damit in besonderer Weise auch unserer Verteidigungspolitik unverändert. Verfassung und Gesetz, geschichtliches Herkommen sowie die völkerrechtlich anerkannte Politik unserer dauernden Neutralität weisen unserer Armee einen defensiven Auftrag zu, der darin besteht, gegen außen die Unabhängigkeit des Vaterlandes zu bewahren und im Innern des Landes Ruhe und Ordnung zu handhaben. Der Auftrag, das bewährte Bestehende zu bewahren, hat zur Konsequenz, daß die Armee erst in Aktion tritt, wenn unser Land angegriffen werden sollte. Vorher ist es die Aufgabe der Armee, diesen Fall so lange wie möglich zu verhindern. Die Armee soll dank ihrem Vorhandensein und dank ihrer dem Angreifer bekannten Bereitschaft wesentlich dazu beitragen, einen militärischen Angriff auf unser Land als nicht lohnend erscheinen zu lassen und damit unsere staatliche Unabhängigkeit, wenn möglich ganz oder doch möglichst lange, ohne Krieg zu bewahren. Die vordringlichste Aufgabe der Armee besteht somit in der Verhinderung eines Krieges. Jeder potentielle Angreifer darf nicht darüber im Zweifel gelassen werden, daß er für die gewaltsame Besitznahme und Besetzung unseres Landes einen hohen Preis zu entrichten hätte, indem er mit folgendem rechnen müßte:

- hohen Ausfällen an Personal und Material,
- großem Zeitbedarf,
- unerwünschten Zerstörungen, insbesondere am schweizerischen Verkehrsnetz und Unbrauchbarmachungen kriegswichtiger Betriebe und Warenvorräte,
- hartnäckigem Widerstand in besetzten Landesteilen,
- einer nicht leicht zu nehmenden Einbuße an nationalem Prestige.

Der potentielle Angreifer muß wissen, daß er im Fall einer Aggression gegen die Schweiz die Welt nicht überraschend vor

vollendete Tatsachen stellen kann, weil wir den Willen und auch die Fähigkeit besitzen, den Kampf rechtzeitig aufzunehmen, den angreifenden Verbänden harte Schläge zu versetzen, durchzuhalten und zu überleben. Wir nennen diese Konzeption die «Strategie des Eintrittspreises». Ihr Ziel liegt darin, den Aufwand für einen erfolgreichen Angriff auf die Schweiz so hoch hinaufzuschrauben, daß er dem potentiellen Angreifer als übersetzt, das heißt als nicht lohnend, erscheint.

Wie grundverschieden Völker an die Lösung dieser Aufgaben herantreten können, zeigen zwei eindrückliche Beispiele aus der jüngsten Geschichte: die aktive israelische Kriegführung gegen den arabischen Gegner und die widerstandslose militärische Besetzung der Tschechoslowakei.

Das Mittel der Kriegsverhinderung ist naturgemäß vor allem die Armee. Sie ist es, die in erster Linie dem Angreifer die von ihm nicht leicht genommenen Verluste an Zeit, Menschen und Material zufügen kann und soll. Nun ist es allerdings so, daß uns als Kleinstaat, der nicht über das Abschreckungsmittel atomarer Waffen verfügt, in der Politik der Dissuasion naturgemäß erhebliche Beschränkungen auferlegt sind. Eine Abschreckungswirkung im eigentlichen Sinn ist unserer Armee versagt. Eine solche müßte auf einer glaubwürdigen Drohung mit Vergeltungsmaßnahmen mittels strategischer Massenvernichtungsmittel beruhen. Kleinstaaten dürften aber aus verschiedenen Gründen in absehbarer Zeit nicht in der Lage sein, sich eine «force de frappe» zu beschaffen, die allen Erfordernissen eines Gegenschlaginstruments entsprechen würde, wie die ständige Einsatzbereitschaft, die geringe Verwundbarkeit, eine genügende Eindringtiefe sowie eine weitgehende Unempfindlichkeit gegenüber Störmaßnahmen. Mit dieser Sachlage haben wir uns abzufinden und müssen daraus die notwendigen Konsequenzen ziehen. Ich glaube aber, daß es uns auch ohne Atomwaffen möglich ist, unsere Politik der Kriegsverhinderung durch militärische Bereitschaft zu führen.

Die Armee kann aber heute keineswegs das einzige Mittel unserer Politik der Kriegsverhütung sein. Neben ihr haben hierin auch alle andern Teile der Gesamtverteidigung sehr wichtige Aufgaben zu erfüllen. Je umfassender und zweckmäßiger sie vorbereitet, je größer ihre Funktionssicherheit und je rationeller ihr Zusammenwirken ausgestaltet ist, um so weniger kann ein Angreifer damit rechnen, auf den nichtmilitärischen Fronten zu leichten Erfolgen zu gelangen. Auch darin liegt ein guter Teil der Abhaltewirkung unserer Landesverteidigung, denn kein Angreifer wird leichten Herzens ein Land angreifen, in dem ihm nicht nur eine kampftüchtige Armee, sondern auch ein geistig und materiell bereites Volk gegenübersteht. Diese Feststellung gilt namentlich auch für die verschiedenen Möglichkeiten feindlicher Erpressung, die wir als Formen der Bedrohung unseres Landes heute ebenfalls in Rechnung zu stellen haben. Die Gefahr, daß wir der Erpressung erliegen und daß wir den Widerstand aufgeben, bevor die angedrohte Handlung ausgeführt wird, ist um so kleiner, je besser wir in allen Gebieten gerüstet sind, in denen Erpressungsversuche in Frage kommen. Es sei hier vor allem an den nicht leicht zu nehmenden Fall der atomaren Erpressung gedacht, dem um so eher widerstanden werden kann, je weiter unsere Schutzmaßnahmen gegen die Auswirkungen eines Atomwaffenbeschusses fortgeschritten sind. Einem gut funktionierenden Zivilschutz kommt deshalb auch unter diesem Gesichtspunkt außerordentliche Bedeutung zu.

Gestützt auf den von Oberstkorpskommandant Annasohn auf Ende des Jahres 1966 erstatteten Bericht und nach Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens bei den Kantonen und den interessierten Organisationen hat der Bundesrat mit einer grundlegenden Botschaft vom 30. Oktober 1968 den eidgenössischen

Räten die Neuschaffung einer Leitungsorganisation für die Gesamtverteidigung beantragt. Mit dem Bundesgesetz vom 27. Juni 1969 über die Leitungsorganisation und den Rat der Gesamtverteidigung ist das Parlament im wesentlichen den Anträgen des Bundesrats gefolgt. Damit ist der organisatorische Grundlege für den Aufbau einer Leitungsorganisation für eine die militärischen wie die zivilen Teile erfassende Gesamtverteidigung geschaffen worden. Es sei festgehalten, daß die getroffene Regelung rein institutioneller Art ist. Sie soll nicht irgendwelche materielle Maßnahmen in dem einen oder andern Teilgebiet der umfassenden Landesverteidigung verwirklichen, sondern will eine Behördenorganisation neu schaffen, die dem Bundesrat als Hilfsorgan für alle Fragen der Gesamtverteidigung zur Verfügung steht. Insbesondere soll der Bundesrat in der Zusammenfassung, der zielgerichteten Leitung und der wirksamen Kontrolle aller Einzelteile der Gesamtverteidigung fachgerecht unterstützt werden.

Für diese Organisation stand von vornherein fest, daß nach dem schweizerischen Verfassungsrecht im Frieden wie im Krieg der Bundesrat für die oberste Leitung der Gesamtverteidigung zuständig ist – unter dem Vorbehalt der Oberaufsicht seitens der Bundesversammlung. Die aufzustellende Organisation mußte sich an diesen im schweizerischen Staatsrecht und der Tradition verankerten Grundsatz halten. Die Frage, die sich stellte, lautete somit nicht nach der obersten verantwortlichen Instanz, sondern nach der fachlichen Unterstützung, die dem Bundesrat, der selbst diese Instanz bildet, in der Erfüllung seiner Aufgaben gewährt werden kann.

Da aus staatsrechtlichen und politischen Gründen an die Schaffung eines eigentlichen «Landesverteidigungsdepartements» nicht gedacht werden konnte, mußte die Lösung darin gesucht werden, daß die einzelnen Teilgebiete der Gesamtverteidigung bei ihren angestammten Departement bleiben. Der Bundesrat, der als Kollegialbehörde die Oberleitung in seiner Hand behält, wird in der Leitungs- und Koordinationsaufgabe von neu zu schaffenden Organen unterstützt. Bei diesen handelt es sich einerseits um Leitungsorgane und andererseits um ein Konsultativorgan.

Die Leitungsorganisation der Gesamtverteidigung besteht aus

1. Einer Zentralstelle für Gesamtverteidigung mit einem hauptamtlich tätigen Direktor, Mitarbeitern, Dokumentations- und Sekretariatsdiensten. Diese neue Verwaltungsstelle ist gedacht als eine Art von Stabsorgan, das administrativ zwar dem Militärdepartement unterstehen soll, das jedoch zuhänden des Bundesrats und nach seinen Richtlinien die laufende Bearbeitung aller Fragen der Gesamtverteidigung sicherzustellen hat. Die Zentralstelle muß insbesondere die notwendigen Vorbereitungsarbeiten an die Hand nehmen, Koordinationsfunktionen ausüben, für die Behebung von Mängeln und Lücken in den Verteidigungsvorbereitungen sorgen, Entscheidungsgrundlagen vorbereiten und auch beim Vollzug ordnend und kontrollierend wirken.

2. Zum zweiten besteht die Leitungsorganisation aus einem Stab für Gesamtverteidigung in folgender Zusammensetzung:

- a) dem Direktor der Zentralstelle für Gesamtverteidigung als Vorsitzendem,
- b) je einem Vertreter der Departemente und der Bundeskanzlei,
- c) je einem Vertreter folgender ziviler und militärischer Stellen:
  - des Bundesamtes für Zivilschutz,
  - des Amtes des Delegierten für wirtschaftliche Kriegsvorsorg,
  - von Untergruppen der Gruppe für Generalstabsdienste,
  - der Abteilung für Territorialdienst und Luftschutztruppen.

In diesem neu zu schaffenden Stab für Gesamtverteidigung sollen somit die für die Teilbereiche der Gesamtverteidigung



zuständigen Departemente und Dienststellen des Bundes institutionell zusammengefaßt werden. Die Organisationsform des Stabes erlaubt die Vereinigung der fachlich kompetenten Vertreter der einzelnen Sektoren, ohne sie aus ihrem eigenen Arbeitsbereich herauszulösen.

Neben der Leitungsorganisation hat das Bundesgesetz vom 27. Juni 1969 ein Konsultativorgan in der Form eines Rates für Gesamtverteidigung geschaffen. Dieser Rat soll aus nicht der Verwaltung angehörenden Mitgliedern bestehen, nämlich den Vertretern der Kantone, der Politik, der Wissenschaft und Technik, aber auch der Finanzkreise, der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie anderer an der Landesverteidigung besonders interessierter Kreise. Dieser Rat wird den heutigen Landesverteidigungsrat ersetzen.

Auch bei den Kantonen wird es notwendig sein, daß auf ihrer Ebene kantonale Stabsstellen geschaffen werden, denen als Hilfsorgan der Kantonsregierungen analoge Funktionen zukommen, wie sie beim Bund die neue Leitungsorganisation erfüllt.

Das Ziel der heute im Aufbau befindlichen neuen Organisation, die eine Daueraufgabe sein wird, liegt im rein Organisatorischen. Es sind damit noch keine materiellen Maßnahmen vorgesehen. Diese werden aber zweifellos bald folgen, wobei es die Aufgabe der neuen Leitungsorganisation sein wird, die fachlichen Kriegsvorbereitungen in den verschiedenen Teilgebieten der Gesamtverteidigung zu unterstützen und sie gegenseitig zu koordinieren.

Ein erster und, wie mir scheint, wichtiger Schritt ist mit der Wahl des Direktors für Gesamtverteidigung getan worden. Die neue Leitungsorganisation wird am 1. April dieses Jahres ihre Arbeit aufnehmen.

Mit der Organisation und der Ausgestaltung der Gesamtverteidigung betreten wir weitgehend Neuland. Es wird großer Anstrengungen in allen Gebieten bedürfen, um zu Ergebnissen zu gelangen, die alle Beteiligten befriedigen. Im Vordergrund steht heute eine geistige Neuorientierung. Wir müssen von der Idee der Landesverteidigung als einer mehr oder weniger reinen Militärangelegenheit umdenken auf eine Gesamtverteidigung, in der alle geistigen und materiellen Kräfte unseres Volkes zusammenwirken sollen. Gesamtverteidigung ist eine Aufgabe unserer ganzen Nation. Jedermann ist aufgerufen, an der Erfüllung dieser wichtigen Aufgabe mitzuwirken. Wenn uns dieses gemeinsame Bemühen gelingt, leisten wir einen wesentlichen Beitrag für die Glaubwürdigkeit unserer Verteidigungsbereitschaft.

Sie schätzen gute Qualität  
**Goessler-Couverts**  
Goessler-Briefpapiere



H. Goessler AG  
Couvertfabrik  
8045 Zürich

## Die nukleare Stabilität und der Rüstungswettlauf – ein schicksalhaftes Problem

Hptm Dominique Brunner

Seit etwa 1966 ist vor allem in den Vereinigten Staaten die Debatte über die Nuklearstrategie neu aufgelebt. Anlaß zu und Gegenstand dieser Diskussion waren – zur Überraschung und Enttäuschung vieler – nicht ernsthafte Aussichten auf eine Beendigung des Rüstungswettlaufes und auf die nukleare Abrüstung. Noch kurz vorher war der Glaube verbreitet gewesen, die erwartete Fortdauer der mit den verbunkerten bodengestützten interkontinentalen Raketen und den von Unterwasser-schiffen mit Atomtrieb aus eingesetzten Raketen ermöglichten außerordentlichen Stabilisierung der nuklearstrategischen Ebene werde das Vorwärtsschreiten auf dem Wege der Rüstungsbegrenzung und in der Folge Abrüstung begünstigen<sup>1</sup>. In dieser Hoffnung mochte man durch die von Sowjets und Amerikanern auf Teilgebieten erzielten Übereinkünfte, Teststoppabkommen und Errichtung des roten Drahtes, und allgemein durch die seit der Kubakrise von 1962 angebahnte Annäherung zwischen ihnen bestärkt werden. Auch die vermehrten Anstrengungen, die sie seit etwa 1965 im Hinblick auf den Abschluß eines Atomsperrvertrages zu unternehmen begannen, schienen in diese Richtung zu weisen.

Die obgenannte Debatte wurde vielmehr durch im Bereich der Rüstungstechnik erzielte oder sich abzeichnende Fortschritte in Verbindung mit dem von diesem Zeitpunkt an zu beobachtenden rapiden Erstarken des sowjetischen nuklearstrategischen Potentials sowie mit den von China auf diesem Gebiet unternommenen Anstrengungen ausgelöst.

Heute, Ende der sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre, ist die zumal in den USA geführte Debatte weiter im Gang. Zugleich scheint der Abschluß von Vereinbarungen zwischen den zwei Großen über Maßnahmen auf dem Felde der Rüstungsbegrenzung nicht nur dringlicher denn je, sondern auch eher möglich zu sein. Die Voraussetzungen haben sich indessen gegenüber der Mitte der sechziger Jahre erheblich verändert. Allfällige Fortschritte in bezug auf Rüstungsbegrenzung wären das Ergebnis des Zwangs der Umstände, und sie kämen zweifellos knapp vor Torschluß. Es heißt keineswegs übertreiben, wenn erklärt wird, die im November 1969 eingeleiteten Vorgespräche zwischen Amerikanern und Russen, auf die, nach derzeitigem Zeitplan, in der ersten Jahreshälfte 1970 eigentliche Verhandlungen folgen sollen, zählten zu den wichtigsten, die seit 1945 geführt wurden. Gerade dies bestätigt im übrigen von neuem die Rangordnung der für das internationale System unter den Voraussetzungen des Nuklearzeitalters maßgebenden Faktoren. Das nukleare Kräfteverhältnis und der nukleare Rüstungsstand sind eines der entscheidenden Elemente, eine Einsicht, der man sich weitherum in Europa verschließt. Die europäischen Diskussionen über diesen Fragenkreis sind, sieht man von einem

<sup>1</sup> «Während der frühen sechziger Jahre bestand, wenn auch ohne wirkliche Ermutigung seitens der Sowjetunion, die Hoffnung, daß es, selbst wenn man kein Ende des sowjetisch-amerikanischen Wettbewerbes im strategischen Bereich absehen konnte, wenigstens eine Periode der Stabilität, beginnend in den späten sechziger Jahren und sich in die siebziger Jahre erstreckend, geben könnte – eine Perpetuierung der Art qualitativen Gleichgewichts, das heute besteht.» George W. Rathjens, «The future of the strategic arms race; Options for the 1970's», Carnegie Endowment for International Peace, New York 1969.