Zeitschrift: Schweizer Soldat : Monatszeitschrift für Armee und Kader mit FHD-Zeitung

Herausgeber: Verlagsgenossenschaft Schweizer Soldat

Band: 48 (1973)

Heft: 10

Artikel: Die Sicherheitspolitik der Schweiz

Autor: Jenny, Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-706401

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: 10.12.2025

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

Die Sicherheitspolitik der Schweiz

Hptm Peter Jenni, Bern

Im Jahr 1971 wurde der Öffentlichkeit der Bericht «Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz» der Studienkommission für strategische Fragen (Kommission Schmid) übergeben (vgl. «Schweizer Soldat» Nr. 6 und 7/1971). Diese Kommission setzte sich mehrheitlich aus ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Persönlichkeiten zusammen. Sie wurde im Frühjahr 1967 dem Generalstabschef beigegeben für die Ausarbeitung eines für den Bundesrat bestimmten Entwurfs zu einer strategischen Konzeption der Schweiz. Der Bericht enthält weder ein fertiges und abschliessend definiertes strategisches Konzept, noch den Entwurf zu einem solchen, sondern lediglich Elemente dazu. Damit er seinen Zweck erfüllen konnte, musste er gründlich ausgewertet werden. In diesem Sinne beschloss der Bundesrat am 16. September 1970, die Zentralstelle für Gesamtverteidigung mit dieser Aufgabe zu betrauen. Diesem Auftrag ist die Zentralstelle für Gesamtverteidigung nachgekommen und hat dem Bundesrat vor einiger Zeit einen Entwurf zu einem «Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung)» unterbreitet. Er ist inzwischen genehmigt und am 23. August 1973 veröffentlicht worden.

Wie der Bundesrat in seinen Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971 bis 1975 darlegt, zeigt sich seit geraumer Zeit die Notwendigkeit, die Selbstbehauptungsprobleme, die sich unserem Land stellen, einer umfassenden Betrachtung zu unterziehen. Während Armee, Zivilschutz und andere Bereiche der Gesamtverteidigung ihre Konzeptionen besitzen, fehlte bis anhin der übergeordnete Gesamtrahmen. Die jetzt vorliegende Konzeption, die den politischen Gegebenheiten unseres Staatswesens Rechnung trägt, bietet dem Bundesrat die willkommene Gelegenheit, über die sachlichen Anordnungen hinaus die geistigen und moralischen Grundlagen aufzuzeigen, auf denen unser Wille zur Selbstbehauptung beruht. Er macht deutlich, dass eine eindrückliche Verteidigungsbereitschaft nach wie vor zu den wirksamen Bemühungen um den Frieden gehört, und umreisst die Methoden, die zur Anwendung gelangen müssen, wenn ein Kleinstaat wie die Schweiz gegen die Wechselfälle des Schicksals gewappnet sein will.

Ein Vergleich des Berichts über die Sicherheitspolitik der Schweiz mit dem Bericht der Studienkommission für strategische Fragen zeigt, dass das, was im letztgenannten an strategischer Problematik breit dargelegt und wissenschaftlich analysiert worden war, im erstgenannten auf möglichst einfache und prägnante Art und Weise beschrieben und aufgezeigt wird. Es ist dem Bundesrat in vortrefflicher Weise gelungen, ein Grundlagendokument zu schaffen, das der Bevölkerung aktuelle Grundsatzfragen unseres Staatswesens in verständlicher Sprache erläutert und die notwendigen Schlussfolgerungen dazu zieht. Damit hat er gleichzeitig den mit dem Bericht der Kommission Schmid vorgezeichneten Weg zu einer Strategie der Sicherheit weiterverfolgt. Ausgehend von der staatlichen Zielsetzung und den verschiedenen möglichen Bedrohungen kommt in diesem Dokument unser Verteidigungswille klar und eindeutig zum Ausdruck. Auf Grund dieser Unterlage müssen verschiedene, noch fehlende Massnahmen an die Hand genommen werden, so dass die Schweiz in absehbarer Zeit über ein ausgezeichnetes Selbstbehauptungssystem verfügen wird.

Die klare und leicht verständliche Sprache des Berichts wird zudem zu einer gewissen Beruhigung in der Diskussion um unsere Landesverteidigung führen, die in letzter Zeit manchenorts geradezu in Hysterie auszuarten schien. Auf viele hängige und aktuelle Fragen finden sich Antworten, welche an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig lassen. Der Rahmen für das strategische Denken ist somit gesteckt. Es ist zu hoffen, dass möglichst viele unserer Bürgerinnen und Bürger den ganzen Bericht oder die geplante Volksausgabe eingehend studieren und sich mit den Fragen der schweizerischen Strategie auseinandersetzen werden.

Im Bericht wird zunächst die sicherheitspolitische Lage umschrieben. Anschliessend werden unsere sicherheitspolitischen Ziele dargestellt und die heutigen sowie künftigen Bedrohungen erörtert. Aus ihrer Gegenüberstellung ergibt sich unsere strategische Zielsetzung und die Bestimmung der strategischen Hauptaufgaben. Ferner bildet ein Hauptkapitel die Beschreibung unserer strategischen Mittel und die Formulierung konkreter Aufträge an die einzelnen Pfeiler der Gesamtverteidigung. Daran anschliessend folgt eine Betrachtung der sich stellenden Führungsprobleme und deren Bewältigung im Rahmen demokratischer Legitimität. Den Abschluss bildet eine Zusammenfassung der Ergebnisse in Form von Leitsätzen.

Der Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung)

(Zusammenfassung des Berichts)

Die sicherheitspolitische Lage

In Übereinstimmung mit ihrer Tradition begrüsst die Schweiz alle ernstgemeinten Friedensbemühungen und ist bereit, diese im Rahmen ihrer Möglichkeiten tatkräftig zu unterstützen. Umgekehrt würde sie aber ihre Existenz leichtfertig aufs Spiel setzen, wollte sie nicht erkennen, dass die Staaten einerseits ihre wirtschaftliche, wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit verstärken, anderseits nach wie vor starke ideologische, macht- und gesellschaftspolitische Spannungen herrschen, die die allgemeine Sicherheit beeinträchtigen. Die Geschichte lehrt, dass ein Volk, das sich nicht zu wehren und seine geistigen und materiellen Werte nicht zu schützen vermag, früher oder später zum Spielball fremder Macht- und Gewaltpolitik wird.

Der Bundesrat ist deshalb überzeugt, dass die Schweiz auch in Zukunft nur dann erfolgreich für den Frieden wirken kann, wenn wir gleichzeitig unsere eigene Sicherheit glaubwürdig gewährleisten. Glaubwürdig ist die Sicherheitspolitik eines Landes dann, wenn die Gefahren realistisch eingeschätzt und die eigenen Möglichkeiten nüchtern beurteilt werden. Beides führt zu einer Konzeption, die Vertrauen im Innern und Respekt gegen aussen erweckt.

Gegenstand unserer Strategie sind Probleme, die infolge feindlicher Absichten und direkten oder indirekten Einsatzes von Gewalt stehen. Selbstbehauptungsprobleme, die sich aus der friedlichen Veränderung der Umwelt und aus gesellschaftlichen Entwicklungen heraus ergeben, sind im Bericht nicht behandelt. Unter Strategie versteht der Bundesrat das grundsätzliche Denken, Handeln und Verhalten in sicherheitspolitischen Fragen. Sie ist der umfassend konzipierte Einsatz aller zivilen und militärischen Kräfte gegen alle Bedrohungen, welche in feindlicher Absicht erfolgen. Strategie ist ein zweckgerichtetes Teilgebiet der allgemeinen Politik und ihr untergeordnet. Denken und Handeln in diesem Sinn bedeutet somit weder eine Militarisierung der Politik oder gar des Lebens, noch steht es gesellschaftlichen Entwicklungen im Weg. Im Gegenteil, eine umfassend konzipierte Sicherheitspolitik macht die freie Entfaltung von Gesellschaft und Individuum erst in vollem Umfang möglich.

Die sicherheitspolitischen Ziele der Schweiz

Nach Artikel 2 der Bundesverfassung hat der Bund den Zweck: «Die Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.» Aus diesem verfassungsrechtlichen Grundsatz ergeben sich folgende Verpflichtungen:

— Wahrung des Friedens in Unabhängigkeit;
— Wahrung der Handlungsfreiheit;
— Schutz der Bevölkerung;
— Behauptung des Staatsgebiets.

Diese sicherheitspolitischen Zielsetzungen richten sich ausschliesslich gegen feindliche Absichten, Nötigungsversuche, Gewaltandrohungen und Angriffe.

Die Bedrohung

Gegenwärtig ist eine Bedrohung auf folgenden vier Konfliktsebenen möglich:

— Zustand relativen Friedens;
— indirekte Kriegführung;
— konventioneller Krieg;
— Krieg mit Massenvernichtungsmitteln.

Dazu tritt die Form der Erpressung.
Die genannten Bedrohungsarten beeinträchtigen unsere Sicherheit unterschiedlich. Für die rechtzeitige und ausreichende Vorbereitung der Abwehr muss auch der schlimmste Fall ins Auge gefasst werden.
Die nichtkriegerischen Auseinandersetzungen, in die wir teilweise bereits miteinbezogen sind, können die äussere und innere Handlungsfreiheit und die Selbstbehauptungskräfte auf gefährliche Weise einschränken.
Auf der Ebene der indirekten Kriegführung sind in zunehmendem Mass rechtswidrige, gegen unseren Staat und seine Gesellschaftsordnung gerichtete Handlungen feststellbar. Sie gefährden die innere Handlungsfreiheit und sind geeignet, angestrebte Verbesserungen zu beeinträchtigen.
Die Bedrohung auf konventioneller Ebene ist heute nicht aktuell. Sie kann es aber innert kurzer Zeit wieder werden und sie gefährdet in jedem Fall die Bevölkerung, unser Territorium und unsere politische Handlungsfreiheit.
Ein direkter Angriff mit Massenvernichtungsmitteln gegen unser Land erscheint gegenwärtig als wenig wahrscheinlich.
Erpressungen sind auf allen Konfliktsebenen möglich. Sie sind dann besonders gefährlich, wenn ihnen weder mit eigenen Mitteln noch mit solchen von dritter Seite begegnet werden kann.
Das Auftreten neuer Bedrohungselemente kann nicht ausgeschlossen werden. Die Zuständigen müssen sich bemühen, sie rechtzeitig zu erkennen, um geeignete Abwehrmassnahmen treffen zu können.

Unsere strategische Zielsetzung

Ein Hauptproblem der Strategie besteht darin, rechtzeitig den der jeweiligen Bedrohung entsprechenden Bereitschaftsgrad zu erstellen. Eine Voraussetzung dazu bilden einmal die Beurteilung unserer sicherheitspolitischen Ziele im Lichte der verschiedenen Bedrohungsformen und zum andern eine zweckmässige Bezeichnung strategischer Fälle. Der Bundesrat muss sich vorbehalten, je nach der Konfliktsebene die sicherheitspolitischen Ziele unterschiedlich zu gewichten.
Damit bei allen Instanzen der Selbstbehauptungsorganisation dieselben Vorstellungen über die in einem bestimmten Fall zu treffenden Massnahmen herrschen, enthält der Bericht die folgenden sechs, für die Schweiz bedeutsamen strategischen Fälle:

— Normalfall	=	Zustand relativen Friedens
— Krisenfall	=	Zustand erhöhter Spannung oder ernstlicher Störungen
— Neutralitätsschutzfall	=	offene Konflikte in Europa
— Verteidigungsfall	=	Krieg gegen unser Land
— Katastrophenfall	=	grosse Schadenereignisse
— Besetzungsfall	=	Besetzung von Landesteilen

Das Schwergewicht unserer Sicherheitspolitik und unserer strategischen Massnahmen liegt auf der Kriegsverhinderung. Es ist ein Verhalten, das einen potentiellen Gegner veranlassen soll, auf die Auslösung einer bewaffneten Auseinandersetzung zu verzichten. Das Risiko, das ihm dabei vor Augen geführt werden muss, besteht für ihn im Verlust von Prestige, Streitkräften, Kriegspotential usw.
Die Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft nennen wir «Dissuasion». Sie ist keine rein militärische Aufgabe und setzt ein starkes Durchhaltevermögen von Volk und Behörden voraus. Nur kraftvolle Anstrengungen im militärischen wie im zivilen Bereich können die Dissuasion erreichen.
Seit der Gründung des Bundesstaates hat die Schweiz auf den Einsatz von Gewalt zur Durchsetzung von Forderungen gegenüber andern Staaten verzichtet, gleichzeitig aber keine Zweifel an ihrem Unabhängigkeitswillen aufkommen lassen. Dieser Grundhaltung entspricht die Dissuasion als das unseren Verhältnissen angemessene und glaubwürdige Hauptelement unserer Strategie. Wenn die Dissuasion nicht gelingt und das Land in Kriegshandlungen einbezogen wird, ist das Ziel, Volk, Staat und Territorium mittels eines militärischen Abwehrkampfes zu verteidigen und zu erhalten. Militärische Schlagkraft und Durchhaltevermögen des Volkes müssen sich dabei ergänzen. Unsere Abwehr muss auf lokale Übergriffe, auf einen reinen Luftkrieg oder einen kombinierten Luft-Land-Krieg, mit oder ohne Einsatz von nuklearen, biologischen und chemischen Waffen, vorbereitet sein.
Gelingt es einem Gegner gleichwohl, Raum zu gewinnen, muss mit den dort verbliebenen militärischen Kräften der Kampf weitergeführt werden. Die heutigen Möglichkeiten, ein Volk als Ganzes zu vernichten, können aber Situationen schaffen, in denen die Sicherstellung des Überlebens der Bevölkerung vor den militärischen Operationen den Vorrang erhält.

Unsere strategischen Mittel

Die Vielzahl der Aufgaben kann nur durch den Einsatz einer ganzen Reihe verschiedenartiger ziviler und militärischer Mittel gemeistert werden:

— Diplomatie, Einsatzstäbe und Equipen für internationale Hilfe sowie Forschungsorgane, die unseren Beitrag zur Friedenssicherung leisten;
— die Armee bildet das Machtmittel des Staates zur Kriegsverhinderung und für den Abwehrkampf;
— Zivilschutz, Kriegswirtschaft, Information und Staatsschutz stellen das Durchhaltevermögen und den Schutz der Bevölkerung sicher;
— eine weitgehend gemeinsame Infrastruktur dient sowohl dem Kampf der Truppe als auch dem Überleben der Bevölkerung.

Den ersten Beitrag zur Friedenssicherung leistet unser Staat dadurch, dass er seine eigenen Angelegenheiten in Ordnung hält. Den zweiten durch eine gradlinige Politik allen Staaten gegenüber. Die Schweiz bleibt bei ihrer traditionellen Neutralitätspolitik. Unsere Aussenpolitik ist ein Mittel der Strategie, in dem sie u. a. die völkerrechtliche Existenz des Staates sichert, das politische Prinzip der bewaffneten Neutralität vertritt, sich für gute Dienste bereithält und die Voraussetzungen für eine Beteiligung an Entspannungsprojekten und Plänen der Entwicklungshilfe schafft. Da die Armee allein imstande ist, einem gewaltsamen Angriff entgegenzutreten, ist sie das Machtmittel zur Verwirklichung unserer Strategie. Ihrem Wesen nach ist sie für den Kampf geschaffen und dazu bestimmt, einen Aggressor zu bekämpfen und ihm den erhofften Erfolg zu verwehren.
Als Gegenstand eines traditionell starken Interesses aller dient die Armee im weiteren dem nationalen Zusammenhalt. Die innere Verbundenheit von Armee und Bevölkerung ist ausserordentlich wertvoll. Die Armee leistet ihren Beitrag zur Kriegsverhinderung, indem sie u. a. glaubwürdig dartut, dass ein militärischer Angriff mit hohen Ausfällen an Menschen und Material verbunden ist und dass eine überraschende Besetzung nicht möglich ist. Kommt es gleichwohl zum Kampf, so verteidigt die Armee das schweizerische Staatsgebiet, verwehrt dem Gegner das Erreichen seiner Ziele und bewahrt einen möglichst grossen Teil des Landes unter schweizerischer Hoheit. Soweit es ihr Auftrag zulässt, leistet sie den zivilen Behörden Hilfe in Logistik, Zivilschutz und innerer Ordnung.
Die Vorkehrungen im engeren zivilen Bereich tragen im Krisen-, Neutralitätsschutz- und Verteidigungsfall zur Selbstbehauptung bei dank Sicherstellung der elementaren Lebensbedürfnisse, durch Schutz und Rettung von Menschen, durch Schadenminderung sowie mit der Abwehr rechtswidriger innerer Angriffe. Es fallen darunter der Zivilschutz, der die Überlebenserwartung verbessert und dadurch das Durchhaltevermögen verstärkt. Er stellt

die einzige wirkungsvolle Massnahme zum Schutz der Zivilbevölkerung gegen Angriffe dar. Der Zivilschutz nimmt alle erforderlichen Vorbereitungen zum Schutz, zur Rettung und Betreuung der Bevölkerung an die Hand und schafft damit eine Voraussetzung für den Fortbestand unseres Volkes.
Infolge unseres strategisch unzureichenden und exponierten wirtschaftlichen Potentials müssen wir uns im Krisen-, Neutralitätsschutz- und Verteidigungsfall vor allem auf Vorräte stützen, deren planmässige Beschaffung, dezentralisierte Lagerung und gerechte Verteilung eine Hauptaufgabe für die Kriegswirtschaft darstellen. Sie hat die Versorgung des ganzen Volkes sicherzustellen.
Von ausschlaggebender Bedeutung ist das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Behörden. Sie müssen in allen Situationen mit ihren Massnahmen spürbar und über die Kommunikationsmittel gegenwärtig und sichtbar sein. Die mit der Information, psychologischen Abwehr und dem Staatsschutz beauftragten Stellen machen u. a. unseren Selbstbehauptungswillen im In- und Ausland deutlich und orientieren die Bevölkerung über wichtige Tatsachen und Massnahmen.
Das uns zur Verfügung stehende strategische Instrumentarium ist von beachtlicher Stärke. Die einzelnen Mittel sind stark voneinander abhängig. Es ist beispielsweise nicht möglich, ein Durchhalten der Armee im Kampf zu erwarten, wenn nicht auch die Bevölkerung weitgehend geschützt ist. Ohne eine Rangfolge der verschiedenen strategischen Mittel aufzustellen, muss doch festgehalten werden, dass die Armee als einziger Machtfaktor für die Dissuasion das relativ grösste Gewicht hat. Hier lohnen sich kräftige Investitionen.
Während im Ernstfall vieles improvisiert werden kann und muss, lässt sich die kriegsverhindernde Wirkung der Armee, des Zivilschutzes und der Logistik niemals kurzfristig organisieren; sie verlangen eine planmässige und stetige Vervollkommnung.

Führung im Rahmen der Gesamtverteidigung

Um auch bei überraschend eintretenden Krisenlagen die Grundlagen für zeitgerechte und wirksame Entscheide zu schaffen, bedarf es einer minimalen Organisation, die eine gewisse Kontinuität sicherstellt. Es ist bekannt, dass für die Vorbereitung und Durchführung aller sicherheitspolitischen Massnahmen die Verantwortung beim Bundesrat liegt. Er grenzt die Zuständigkeiten der durch die Bundesgesetzgebung mit Selbstbehauptungsaufgaben betrauten Stellen des Bundes und der Kantone ab. Zur Bewältigung dieser Aufgabe stehen ihm die Leitungsorganisation sowie der Rat für Gesamtverteidigung zur Verfügung. Sein strategisches Führungsorgan ist die Leitungsorganisation, die sich aus dem Stab und der Zentralstelle für Gesamtverteidigung zusammensetzt.