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

(Vom 27. Juni 1973)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wie im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975 vom 13. März 1972 dargelegt wird, zeigt sich seit geraumer Zeit die Notwendigkeit, die Selbstbehauptungsprobleme, die sich unserem Lande stellen, einer umfassenden Prüfung zu unterziehen. Während Armee, Zivilschutz und andere Bereiche der Gesamtverteidigung ihre Konzeptionen besitzen, fehlte bis jetzt die übergeordnete Gesamtkonzeption.

Eine solche Konzeption, die in den politischen Gegebenheiten unseres Staatswesens verankert sein muss, kann nur der Bundesrat schaffen. Er hat sich dieser Aufgabe um so bereitwilliger unterzogen, als ihm auch von seiten der eidgenössischen Räte eine Reihe entsprechender Anregungen zuzuging. Der vorliegende Bericht bietet ihm Gelegenheit, über die sachlichen Anordnungen hinaus die geistigen und moralischen Grundlagen darzustellen, 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 umreist die Methoden, die angewandt werden müssen, wenn ein Kleinstaat wie die Schweiz gegen die Wechselfälle des Schicksals gewappnet sein will.

In diesem Bericht wird zunächst die sicherheitspolitische Lage kurz umschrieben. Dann werden unsere sicherheitspolitischen Ziele dargestellt und die heutigen und künftigen Bedrohungen erörtert. Aus ihrer Gegenüberstellung ergeben sich unsere strategische Zielsetzung und die Definition der strategischen Hauptaufgaben. Ein weiterer Hauptteil besteht aus der Beschreibung unserer strategischen Mittel und der Formulierung konkreter Aufträge für die einzelnen Instrumente der Gesamtverteidigung. Eine Betrachtung der sich stellenden Füh-

rungsprobleme und ihrer Bewältigung im Rahmen demokratischer Legitimität schliesst sich an. Zum Abschluss werden die Ergebnisse in der Form von Leitsätzen zusammengefasst.

Wir beehren uns, Ihnen die vorliegende Konzeption zu unterbreiten, und beantragen Ihnen, davon Kenntnis zu nehmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 27. Juni 1973

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Bonvin

Der Bundeskanzler:

Huber

Die Sicherheitspolitik der Schweiz

(Konzeption der Gesamtverteidigung)

1 Einführung

11 Sicherheitspolitische Lage

Wir leben in einer Zeit sicherheitspolitischer *Gegensätze*. Einerseits verstärken die Staaten ihre wirtschaftliche, wissenschaftliche und technische *Zusammenarbeit*. Die Integration der Märkte schreitet voran. Grosse Aufgaben wie Umweltschutz, Entwicklungshilfe und Raumfahrt haben zu einem umfassenden Erfahrungsaustausch geführt. Internationale Organisationen und die Diplomatie zahlreicher Mächte bemühen sich um die friedliche Regelung von Konflikten. Initiativen zur Entspannung, Abrüstung und Rüstungsbeschränkung sowie Friedensbewegungen aller Art machen die Friedenssehnsucht der Menschheit deutlich.

Andererseits herrschen nach wie vor starke ideologische, macht- und gesellschaftspolitische *Spannungen*. Eine dauernde Beseitigung der zahlreichen Konfliktursachen ist bisher nicht gelungen. Krisen und offene Konflikte sind an der Tagesordnung und beeinträchtigen die allgemeine Sicherheit, wo immer sie entstehen. Zwischenstaatliche Auseinandersetzungen werden nicht nur mit militärischen, sondern in steigendem Masse auch mit psychologischen, wirtschaftlichen und terroristischen Mitteln ausgetragen. Die innere Lage selbst europäischer Staaten ist durch widerrechtliche Handlungen und Umsturzversuche gekennzeichnet. Strategische Waffensysteme, deren Wirkung verheerend sein würde, stellen eine dauernde schwere Gefährdung dar.

Wir haben *beiden Tendenzen* Rechnung zu tragen. In Übereinstimmung mit ihrer Tradition begrüsst die Schweiz alle ernstgemeinten Friedensbemühungen und ist bereit, sie tatkräftig zu unterstützen. Umgekehrt würde sie ihre Existenz aufs Spiel setzen, wollte sie nicht erkennen, dass sich die erwähnten Bedrohungen direkt oder indirekt auch auf den neutralen Kleinstaat auswirken können. 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.

12 Notwendigkeit und Zweck einer Sicherheitspolitik

Anstrengungen zur Selbstbehauptung gegenüber Gewalt sind somit *nach wie vor* notwendig. Sie müssen in eine *umfassende Sicherheitspolitik* eingebettet werden und sich in klaren Richtlinien niederschlagen.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass wir auch in Zukunft nur dann erfolgreich für den Frieden wirken können, wenn wir gleichzeitig unsere eigene Sicherheit *glaubwürdig* gewährleisten. Glaubwürdig ist die Sicherheitspolitik eines Landes, wenn eine realistische Einschätzung der Gefahren und eine nüchterne Beurteilung der eigenen Möglichkeiten zu einer Konzeption und deren Verwirklichung führen, die *Vertrauen im Innern* und *nach aussen Respekt* zu erwecken vermag.

Eine solche Konzeption dient im einzelnen folgenden Zwecken:

- Sie soll die *Entschlüsse der Landesregierung*, die zur Gewährleistung unserer Sicherheit laufend, aber auch auf weite Sicht zu treffen sind, vorbereiten und erleichtern.
- Sie soll den allgemeinen Rahmen unserer Sicherheitspolitik abstecken und damit verbindliche *Richtpunkte für das Planen und Handeln* der einzelnen Instanzen setzen.
- Sie soll dem Schweizervolk *Einblick in die Vielschichtigkeit* der staatlichen Selbstbehauptung geben und ihm die Beurteilung der sicherheitspolitischen Massnahmen ermöglichen.
- Sie soll zeigen, dass der Kleinstaat in der Lage ist, durch gezielte und kraftvolle Anstrengungen seine Sicherheit *auch unter den heutigen Verhältnissen* zu erhöhen.

13 Politik und Strategie

Unser Volk will sich im freien Spiel der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kräfte entfalten können. Demokratische *Selbstbestimmung* ist nach unserer Überzeugung die beste Voraussetzung für die Freiheit des Individuums, die allgemeine Wohlfahrt und die lebendige Weiterentwicklung unseres Staatswesens.

Selbstbestimmung ist auch die Voraussetzung für eine durch Taten bezeugte *Solidarität mit andern Nationen*. Sie schliesst eine stärkere Hinwendung zu Europa nicht aus.

Es ist Aufgabe der allgemeinen Politik, diese Selbstbestimmung zu ermöglichen. Sie muss gegenüber Einschränkungen aller Art behauptet werden.

Die Selbstbehauptungsprobleme, die sich aus der friedlichen Veränderung der Umwelt (z. B. Umweltschutz) und aus den gesellschaftlichen Entwicklungen (z. B. Auswirkungen des wachsenden Wohlstandes) ergeben, sind Gegenstand der *täglichen politischen Auseinandersetzung*; sie werden hier nicht behandelt. Hingegen betreffen die Probleme, die durch feindliche Absichten und direkten oder indirekten Einsatz von Gewalt entstehen, unsere *Selbstbehauptung im engeren Sinne*. Sie sind Gegenstand unserer Strategie.

Unter *Strategie* verstehen wir das grundsätzliche Denken, Handeln und Verhalten in sicherheitspolitischen Fragen. Sie ist der umfassend konzipierte Einsatz aller zivilen und militärischen Kräfte gegen alle Bedrohungen, die in feindlicher Absicht erfolgen (Unterwanderung, Terror, Machtmissbrauch, Erpressung, direkter oder indirekter Angriff, Auswirkungen von kriegerischen oder kriegsähnlichen Handlungen im Ausland). Sicherheit soll aber nicht nur kurzfristig, sondern nach Möglichkeit dauernd gewährleistet werden. Die schweizerische Strategie umfasst dementsprechend einen ausgreifenden, nach aussen aktiven und einen bewahrenden, defensiven Bereich. *Nach aussen aktiv* ist sie in unsern Bemühungen, im internationalen Rahmen nach Kräften zur Gestaltung und Sicherung eines dauerhaften Friedens beizutragen; *defensiv* ist sie in allen Massnahmen zur Verhinderung und Abwehr von feindlichen, gegen die Sicherheit der Schweiz gerichteten Handlungen.

Strategie ist also ein *Mittel* zur Erreichung unserer sicherheitspolitischen Ziele. Sie ist ein zweckgerichtetes *Teilgebiet* der allgemeinen Politik und ihr untergeordnet.

Strategisches Denken und Handeln, wie es heute notwendig ist, bedeutet somit weder eine Militarisierung der Politik oder gar des Lebens, noch steht es gesellschaftlichen Entwicklungen im Wege. Im Gegenteil: eine umfassende Sicherheitspolitik macht die *freie Entfaltung von Gesellschaft und Individuum* innerhalb des schützenden Staates erst in vollem Umfang möglich.

14 Grundlagen

Der vorliegenden Konzeption liegen eine Anzahl *Botschaften, Berichte und Studien* sowie konkrete Erfahrungen, insbesondere aus den Landesverteidigungsübungen der letzten Jahre, zugrunde.

Namentlich sind zu nennen:

- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung (6. Juni 1966), BBl 1966 I 853);
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung (30. Oktober 1968, BBl 1968 II 641);
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung der Militärorganisation und der Truppenordnung (Neugestaltung der Territorialorganisation) (19. Februar 1969, BBl 1969 I 265);
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption 1971 des Zivilschutzes (11. August 1971, BBl 1971 II 516);
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971-1975 (13. März 1972, BBl 1972 I 1025).

Die erwähnten Konzeptionen, insbesondere der Armee und des Zivilschutzes, wurden einbezogen; sie bedürfen keiner grundlegenden Änderungen, sondern lediglich gewisser Anpassungen.

Die vorliegende Gesamtkonzeption stützt sich ferner in wesentlichen Teilen auf den Bericht der Studienkommission für strategische Fragen an den Generalstabschef (14. November 1969).

2 Die sicherheitspolitischen Ziele der Schweiz

Nach Artikel 2 der Bundesverfassung hat der Bund zum Zweck: «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.»

Die Sicherheitspolitik ist vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrunde zu sehen; es ergeben sich daraus folgende Überlegungen:

21 Wahrung des Friedens in Unabhängigkeit

Unsere Sicherheitsanstrengungen dienen in erster Linie dazu, dem Schweizer Volk die *Selbstbestimmung* zu erhalten, das heisst die Freiheit, die eigenen Angelegenheiten selber zu ordnen.

Dazu gehört die Möglichkeit, unsere Gesellschaft in freier Gestaltung weiterzuentwickeln. Der Schutz der *persönlichen Freiheit* und *Menschenwürde* sowie eine gerechte *Sozialordnung* sind wesentliche Voraussetzungen dafür, dass unser Volk die Selbstbehauptung bejaht. Das verfassungsmässige Ziel der Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt hat nämlich nicht nur einen wichtigen allgemeinen, sondern auch einen sicherheitspolitischen Aspekt, weil ungünstige soziale Verhältnisse zum Ansatzpunkt feindlicher Angriffe genommen werden können.

Wir sind überzeugt, dass sich dieses Ziel in der Demokratie, wie sie sich in unserem Lande entwickelt hat, trotz ihren Unvollkommenheiten am besten verfolgen lässt, insbesondere deswegen, weil sie wandlungsfähig ist. Unsere staatliche Unabhängigkeit ist somit *nach wie vor verteidigungswürdig*. Wir schützen damit keine unzeitgemässen, überholten Vorstellungen, sondern unser Recht auf Selbstbestimmung und demokratische Willensbildung.

Die Wahrung der Rechte und Freiheiten, welche die Grundlage unserer staatlichen Gemeinschaft bilden, verlangt jedoch ihren *Preis*. Um sie gegenüber Angriffen aller Art zu schützen, müssen wir nach wie vor wachsam bleiben und bereit sein, sie zu verteidigen. Das schliesst nicht aus, dass zusätzlich dazu neue Wege der Friedenssicherung beschritten werden.

Die Erhaltung des Friedens, so sehr uns an ihr liegt, ist für sich allein kein Ziel. Sie kann von der Bewahrung der Selbstbestimmung nicht getrennt und nicht gegen sie ausgespielt werden. Friede und Unabhängigkeit erscheinen als gleichgeordnet. Ziel ist der «*Friede in Unabhängigkeit*».

22 Wahrung der Handlungsfreiheit

Die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit setzt die eigene Handlungsfreiheit voraus. Wir wollen aus *freiem Ermessen* jederzeit diejenigen innen- und aussenpolitischen Massnahmen treffen können, die unserem politischen Willen und den Bedürfnissen unserer Sicherheit entsprechen.

Handlungsfreiheit setzt voraus, dass wir über *Machtmittel* verfügen, um Druckversuchen von aussen widerstehen zu können. Wir erfüllen damit auch die *völkerrechtliche Verpflichtung* des dauernd neutralen Staates, Zumutungen irgendwelcher Art und von jeder Seite abzulehnen, auch wenn sie von Drohung oder Gewalt begleitet sind.

Die Handlungsfreiheit der Behörden muss aber auch im *inneren Bereich* gesichert sein. Wo Änderungen der von der demokratischen Mehrheit gewollten Ordnung durch illegale Umtriebe oder sogar mit Gewalt versucht werden, ist die Sicherheit von Volk und Staat in Frage gestellt. Auch wenn die Unterscheidung zwischen evolutionären Bestrebungen und freier Kritik einerseits, Unterwanderung und Schwächung unseres Staatswesens andererseits nicht in allen Fällen sogleich leichtfällt, muss im Falle der Gefährdung doch deutlich Stellung bezogen werden. Nur eine Regierung, die ihre Handlungsfreiheit auch im Innern zu wahren weiss, wird der ihr von der Verfassung übertragenen Verantwortung gerecht.

23 Schutz der Bevölkerung

Dem Schutz der Bevölkerung vor direkten und indirekten Waffenwirkungen kommt angesichts der immer wirksameren konventionellen Kampfmittel und vor allem infolge der Massenvernichtungsmittel *wesentliche Bedeutung* zu. Nach wie vor gilt es auch, die Bevölkerung vor den Auswirkungen einer Besetzung des Landes durch fremde Streitkräfte zu schützen.

24 Behauptung des Staatsgebietes

Zum Staatsbegriff gehört das *Staatsgebiet*. Es ist in einem Krieg soweit als irgendwie möglich zu behaupten. Der *Luftraum* über unserem Staatsgebiet ist zu verteidigen, soweit wir ihn unter Kontrolle halten können.

Diese sicherheitspolitischen Zielsetzungen richten sich ausschliesslich gegen feindliche Absichten, Nötigungsversuche, Gewaltandrohungen und Angriffe. Sie verhindern die Evolution der innerstaatlichen oder zwischenstaatlichen Verhältnisse keineswegs.

3 Die Bedrohung

Das strategische Verhalten der Schweiz ergibt sich aus der *Gegenüberstellung* unserer sicherheitspolitischen Ziele und der Bedrohungen, denen sie ausgesetzt werden können. Eine *realistische Betrachtungsweise* zeigt, dass solche Bedrohungen nach wie vor möglich sind und dass es sie schon heute gibt.

Das Vorhandensein von *Massenvernichtungsmitteln* ist eine Tatsache. Die auf Furcht vor Vergeltung beruhende Scheu vor dem Einsatz dieser Mittel schafft lediglich eine prekäre Sicherheit. Auch hat sie keineswegs zu einem Verzicht auf Gewalt geführt, sondern begünstigt vielmehr alle jene Konfliktformen, mit denen das atomare Gleichgewicht unterlaufen werden kann.

Die klassische Grenze zwischen Frieden und Krieg verfließt mehr und mehr. *Unterwanderung und Terror*, die zu Unruhen und zum Umsturz führen sollen, sind eine geläufige Methode geworden, um politische Beziehungen, Gesellschaftsordnungen und territoriale Regelungen in Frage zu stellen. Auch die *herkömmlichen Mittel* der Auseinandersetzung werden nach wie vor angewendet, ihre Wirkungen werden infolge der modernen Technik ständig gesteigert.

In allen Bereichen spielt im übrigen die *psychologische Kriegführung* eine wesentliche Rolle.

Demgegenüber haben die Abrüstungsbestrebungen bisher nur *geringe Erfolge* zu verzeichnen. Misstrauen und ideologische Gegensätze stehen einem grundsätzlichen Verzicht der Staaten auf Gewaltanwendung und Krieg entgegen. Die Verhandlungen auf dem Gebiet der Rüstungsbeschränkung und Rüstungskontrolle haben die Kriegsarsenale der Mächte teilweise stabilisiert, aber bis jetzt nicht einzuschränken vermocht. Der Verwirklichung einer ausgewogenen Truppenverminderung in Europa stehen noch zahlreiche Hindernisse entgegen. Ein einseitiges Abrüsten, wie es gelegentlich auch von den Kleinstaaten gefordert wird, würde die allgemeine Sicherheit *nicht erhöhen, sondern vermindern*, weil demilitarisierte Gebiete in strategisch wichtigen Zonen unweigerlich das militärische Interesse der Nachbarstaaten auf sich ziehen. Diese Abrüstung wurde deshalb noch von keinem einzigen Staate verwirklicht.

31 Bedrohungsformen

Es gibt die Bedrohung auf folgenden vier Konfliktebenen:

- Zustand relativen Friedens
- Indirekte Kriegführung
- Konventioneller Krieg
- Krieg mit Massenvernichtungsmitteln

Auf jeder Konfliktebene kann die Erpressung dazukommen.

311 Zustand relativen Friedens

Der Friede unserer Zeit entspricht den Idealvorstellungen nicht. Vielmehr ist die Lage durch *ständige machtpolitische Auseinandersetzungen* gekennzeichnet, auch wo keine offene Gewaltanwendung erfolgt.

Die *Gefahr* eines Bruchs der internationalen Abmachungen ist ständig vorhanden. Das in der Charta der Vereinten Nationen vorgesehene System der

kollektiven Sicherheit hat bisher, mangels Einigkeit insbesondere der vetoberechtigten Mitglieder des Sicherheitsrates, nicht wirksam werden können. So beruht der relative Friede unserer Zeit weitgehend auf der Tatsache, dass sich die Supermächte gegenseitig in Schach halten. Das *Gleichgewicht der Furcht*, das sie durch gegenseitige Vernichtungsdrohung aufrechterhalten, ist indessen nicht stabil. Es kann durch technische Durchbrüche, durch überdimensionierte Rüstungsanstrengungen einer Seite wie auch durch irrationale Handlungen ins Wanken geraten. So kommt es, dass viele Staaten gezwungen sind, in einer Art dauernder Mobilmachung zu verharren.

Im Schatten dieses relativen Gleichgewichts der Kräfte versuchen Mächte und Mächtegruppen durch *politischen, wirtschaftlichen und propagandistisch-psychologischen Druck* ihre Einflussphären zu vergrössern. Die einseitige Kontrolle von Rohstoffmärkten und Verbindungswegen, aber auch gewisse Konzentrationen und Umstrukturierungen innerhalb der Wirtschaft können im Krisenfall erste Rückwirkungen auf unsere Lage haben.

312 Indirekte Kriegführung

In zunehmendem Masse werden indirekte Kampfformen angewendet, wobei der Gegner mit *politisch-psychologischen*, aber auch *terroristischen Mitteln* beeinflusst, geschwächt und schliesslich bezwungen werden soll. Der Einsatz militärischer Kräfte erfolgt – wenn überhaupt – lediglich im Rahmen einer *Kleinkriegführung* (Guerilla).

Diese Art der Kriegführung benützt die zunehmende *Verwundbarkeit* des modernen Staates und seiner zahlreichen lebenswichtigen Einrichtungen (Energiewirtschaft, Übermittlungs- und Verkehrswesen, Informationsmittel usw.). Ihre Urheber, ob sie zugunsten eines fremden Staates, im Banne einer fremden Ideologie oder aus anarchistischen Motiven handeln, nützen innerstaatliche Gegensätze und alle Formen des politischen oder gesellschaftlichen Unbehagens von Bevölkerungsgruppen für ihre Zwecke aus. Sie arbeiten durch *Verunglimpfung, Einschüchterung und Gewalt* auf die Lähmung der staatlichen Organe und der demokratischen Willensbildung hin und streben die Auflösung der freiheitlichen Ordnung an, was ihnen die Verwirklichung ihrer Ziele gestatten soll.

313 Konventioneller Krieg

Im sogenannten konventionellen Krieg – es kann ein lokaler Konflikt oder ein grosser Krieg sein – werden die *herkömmlichen Waffen* verwendet, die freilich ständig weiterentwickelt werden.

Obschon der Entschluss zu einem konventionellen Krieg durch das Risiko einer Steigerung zum Nuklearkrieg gehemmt wird, kommt es immer wieder zu solchen Kriegen; sie sind auch *für Europa nicht auszuschliessen*. Ihre Auswirkungen auf die betroffenen Völker sind verheerend.

314 Krieg mit Massenvernichtungsmitteln

Der Krieg mit Massenvernichtungsmitteln (biologische, chemische und Kernwaffen) ist solange *denkbar*, als irgendeine Macht über das nötige Arsenal verfügt. Furcht vor Vergeltung sowie ethische und rechtliche Hemmungen stehen seiner Auslösung entgegen. Doch ist er als Folge wechselseitiger Steigerung der eingesetzten Kriegsmittel oder kurzsichtiger Erfolgshoffnungen nicht unmöglich. Auch ein in bezug auf Zahl und Kaliber begrenzter Kernwaffenkrieg hätte bereits vernichtende Wirkung.

315 Erpressung

Auf allen diesen Konfliktebenen ist Erpressung möglich. Sie will sich die Furcht des Gegenspielers vor der angedrohten Massnahme zunutze machen. Sie ist dann *besonders wirksam*, wenn ihr mit den gewohnten politischen und militärischen Mitteln nicht begegnet werden kann.

Von Nuklearmächten ausgeübt, gewinnt die Erpressung eine Bedeutung ganz besonderer Art. Sie kann die Verantwortlichen in dem Staat, gegen den sie sich richtet, äusserstem Druck der öffentlichen Meinung aussetzen und ihnen Entschlüsse abverlangen, deren Tragweite in der Geschichte kaum Parallelen findet. *Nukleare Erpressung* droht nicht nur mit dem Verlust zahlreicher Menschenleben oder wichtiger Güter, sondern unter Umständen mit der Vernichtung von Staat und Volk.

Regierung und Bevölkerung werden sich aber davor hüten müssen, einem blossen *Bluff* zu erliegen. Weil ein Erpresser zweifellos mit internationalen Reaktionen zu rechnen hätte und aller Wahrscheinlichkeit nach auch aus anderen Gründen nur zu einem abgestuften Vollzug seiner Drohung bereit wäre, kann durch Festigkeit und geschicktes politisches Verhalten Zeit für wirksame Gegenmassnahmen gewonnen werden.

Die *vier Konfliktebenen* sind durch die Methoden und Mittel gekennzeichnet, auf denen jeweils das Schwergewicht liegt. Im Rahmen grosser Auseinandersetzungen werden die Parteien versuchen, diese Methoden und Mittel zu kombinieren, *gleichzeitig* direkt und indirekt vorzugehen.

Indessen ist auch die Handlungsfreiheit der starken Mächte *nicht unbeschränkt*. Sie findet ihre Grenzen vor allem am internationalen Kräfteverhältnis und in gewissen Fällen auch an Widerständen politisch-psychologischer Art, die sich in der Weltmeinung und im innenpolitischen Bereich kundtun können.

32 Beurteilung der Bedrohungen

Das Bewusstsein des Schweizervolkes, Bedrohungen ausgesetzt zu sein, ist *starken Schwankungen* unterworfen. Bei weltpolitischen Krisen nimmt es sprunghaft zu; in anderen Zeiten verschwindet es fast ganz. Solche Schwankungen sind zwar verständlich, aber nur zum Teil in der wirklichen Lage begründet. Die

Bedrohung hängt nicht nur von den uns nicht bekannten Absichten möglicher Gegner ab, sondern ist weit mehr in den grundsätzlichen Spannungen und im *Vorhandensein* von Truppen und Kampfmitteln, die über die rein defensiven Bedürfnisse hinausgehen, gegeben. Sie könnten sehr rasch und zum Teil ohne jede Vorwarnzeit eingesetzt werden. Vernichtungsschläge lassen sich innert Minuten auslösen, Aufmärsche, soweit sie überhaupt notwendig sind, in wenigen Tagen vollziehen.

Über die *Wahrscheinlichkeit* von Entwicklungen lässt sich streiten, nicht aber über die *Möglichkeit* der Bedrohung. Massgebend für unsere Vorbereitungen muss angesichts der jederzeit einsetzbaren strategischen Waffen und der namentlich auch im europäischen Raum stationierten Armeen die potentielle, das heisst die durch das *vorhandene Potential* gegebene, Bedrohung sein. Das machtpolitische Kräftespiel ist nach wie vor im Gange, und die Auswirkungen zahlreicher Konflikte sind immer wieder auch in unserem Lande spürbar. Spionagefälle, Sabotage- und Terroraktionen auch gegen schweizerische Einrichtungen lassen keinen Zweifel darüber zu, dass die weltweiten Auseinandersetzungen, die immer den Keim von Kriegen in sich tragen, auch den neutralen Kleinstaat nicht aussparen.

Die verschiedenen Bedrohungsarten und Bedrohungsgrade beeinträchtigen unsere Sicherheit unterschiedlich. Wer die Abwehr rechtzeitig und ausreichend vorbereiten will, muss auch den *schlimmsten Fall* ins Auge fassen.

- Die *nichtkriegerischen Auseinandersetzungen* können die äussere und innere Handlungsfreiheit einschränken und die Selbstbehauptungskräfte auf gefährliche Weise schwächen. So sind Anschläge auf das industrielle, wissenschaftliche und technische Potential unseres Landes denkbar sowie Versuche, uns in politische oder wirtschaftliche Abhängigkeit zu bringen.
- Auf der Ebene der *indirekten Kriegführung* stellen wir in zunehmendem Masse rechtswidrige, gegen unseren Staat und unsere Gesellschaftsordnung gerichtete Handlungen fest. Sie gefährden unsere innere Handlungsfreiheit und sind geeignet, angestrebte Verbesserungen unserer rechtlichen und sozialen Verhältnisse zu beeinträchtigen. Diese Angriffe können im Extremfall darauf hinauslaufen, uns ein politisch und ideologisch fremdes System aufzwingen zu wollen.
- Die Bedrohung auf der *konventionellen Ebene* ist nicht aktuell, könnte es aber innert kurzer Zeit wieder werden. Je nachdem, ob es sich um begrenzte Übergriffe, um einen reinen Luftkrieg oder einen kombinierten Land-Luft-Krieg handelt, reicht die Bedrohungsskala von «leicht» bis «sehr schwer». Ob der Gegner unser Territorium nur für Operationen gegen Dritte benützen will oder ob es ihm um die langsame Zermürbung oder gar Niederwerfung unseres Staates geht, spielt für uns, wenn wir angegriffen werden, eine untergeordnete Rolle. Gefährdet sind in jedem Fall unsere Bevölkerung, unser Territorium und unsere politische Handlungsfreiheit.
- Ein direkter *Angriff mit Massenvernichtungsmitteln* gegen unser Land erscheint im heutigen Zeitpunkt wenig wahrscheinlich. Fände ein solcher Angriff dennoch statt, würde er das physische Überleben unseres Volkes in Frage stellen.

Dieser schwersten Bedrohung sind wir wie alle anderen Nationen ausgesetzt. Selbst indirekte Auswirkungen von Massenvernichtungsmitteln, die ausserhalb unseres Landes eingesetzt würden, hätten verheerende Folgen, sofern der nötige Schutz nicht gewährleistet ist.

- *Erpressungen* sind auf all diesen Konfliktebenen möglich und dann besonders gefährlich, wenn ihnen weder mit eigenen Gegenzügen noch mit solchen von dritter Seite begegnet werden kann. Wenn es dabei nicht nur um materielle Güter, sondern um Menschenleben oder gar die Existenz des ganzen Volkes geht, wird der Wille, sich fremder Gewalt nicht zu beugen, auf die härteste Probe gestellt.

In den meisten dieser denkbaren Konfliktsituationen stellt unser Land *nicht das alleinige Ziel* eines Gegners dar, sondern wäre wohl lediglich ein Teilkriegsschauplatz. Es kann aber, auch wenn es kein Hauptziel darstellt, in einen Konflikt verwickelt oder von seinen Auswirkungen betroffen werden. Der Fall einer vollständigen *Isolierung* als Folge grundlegender Veränderungen im internationalen Kräfteverhältnis ist im übrigen nach wie vor denkbar.

Auch das Auftreten *neuer* Bedrohungselemente kann nicht ausgeschlossen werden. Wir müssen uns laufend bemühen, sie frühzeitig festzustellen, um neue Abwehrmassnahmen treffen zu können.

4 Unsere strategische Zielsetzung

41 Angemessene Reaktion

Ein ständiger Höchststand der Bereitschaft gegenüber allen möglichen Bedrohungen kommt nicht in Frage. Ein Hauptproblem der Strategie besteht vielmehr darin, *rechtzeitig* den der jeweiligen Gefährdung entsprechenden *Bereitschaftsgrad* zu erstellen und *aufrechterhalten zu können*. Er soll der herrschenden Bedrohung angemessen sein und ihr entsprechend jederzeit fristgerecht erhöht oder gesenkt werden können.

Voraussetzungen für dieses Verhalten sind: die *Beurteilung* unserer sicherheitspolitischen Ziele im Lichte der verschiedenen Bedrohungsformen und eine für uns zweckmässige *Bezeichnung strategischer Fälle*.

411 Unsere sicherheitspolitischen Ziele im Lichte der Bedrohung

Der Bundesrat muss sich vorbehalten, je nach der Konfliktebene, auf der sich eine Bedrohung abzeichnet, unsere sicherheitspolitischen Ziele *unterschiedlich* zu gewichten:

- Im Zustand relativen Friedens und gegenüber indirekten Angriffen stehen die Sicherstellung der *inneren Handlungsfreiheit* und der *Schutz von Menschenleben und Gütern* obenan.

- Wird unser Land konventionell angegriffen, geht es vor allem um die Bewahrung der *äusseren Handlungsfreiheit*, den *Schutz der Bevölkerung* und die *Behauptung des Staatsgebietes*.
- Führt der Gegner einen eigentlichen Vernichtungskrieg, so steht das *Überleben der Nation* im Vordergrund. Unter Umständen ist mit anderen Mitteln und in anderen Formen *Widerstand* zu leisten.

Der Entscheid, welche sicherheitspolitischen Ziele jeweils in den Vordergrund zu rücken sind, muss auf bestmöglicher *Kenntnis* der aussen- und innenpolitischen Gesamtlage und der zur Verfügung stehenden Abwehrmittel getroffen werden.

Solche Entschlüsse sind *ausschliesslich Sache der obersten politischen Behörden*, die die Verantwortung für die Selbstbehauptung tragen, und können weder dem Ermessen Einzelner noch demjenigen bestimmter Gruppen oder Instanzen überlassen werden.

412 Bezeichnung strategischer Fälle

Konflikte können sich von blossen Spannungen zu eigentlichen Krisen und schliesslich zum offenen Krieg in seinen verschiedenen Formen entwickeln. Eine wesentliche Aufgabe der Friedenssicherung im Atomzeitalter besteht darin, durch *angemessene, nicht überdimensionierte, aber ausreichende Reaktionen* dem Automatismus der Eskalation entgegenzuwirken. Diese Aufgabe ist auch dem Kleinstaat auferlegt.

Diese Reaktionen werden erleichtert, wenn bei allen Instanzen der Selbstbehauptungsorganisation die *gleichen Vorstellungen* über die in einem bestimmten Fall zu treffenden Massnahmen herrschen. Wir bezeichnen deshalb die folgenden sechs spezifisch für die Schweiz bedeutsamen *strategischen Fälle*, die bestimmten Lagen oder Zuständen entsprechen:

- 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

Diese Fälle können teilweise *auch gleichzeitig* eintreten.

42 Die strategischen Hauptaufgaben

Je nach Art der Bedrohung und je nach den strategischen Fällen stellen sich verschiedenartige strategische Hauptaufgaben, die sich wesentlich unterscheiden.

421 Selbstbehauptung im Zustand relativen Friedens

Sie stellt in erster Linie rechtsstaatliche und gesellschaftspolitische Probleme. Immerhin sind für den Fall, dass sich infolge ideologisch-psychologischer Unterwanderung, wirtschaftlicher Aushöhlung oder gar offener Unruhen eine *ernsthafte Gefährdung* ergibt, geeignete Gegenmassnahmen vorzusehen. Staatliche Eingriffe aus Sicherheitsgründen haben indessen ausschliesslich gestützt auf die Verfassung und im Rahmen der geltenden Rechtsordnung zu erfolgen. Der Grundsatz der *Verhältnismässigkeit* ist hier *besonders sorgfältig* zu beachten.

Im weiteren betrachtet es der Bundesrat als seine *ständige Aufgabe*, die eidgenössischen Räte und das Volk über sicherheitspolitische Folgen politischer Schritte und gesellschaftlicher Entwicklungen zu informieren, damit sie in die Meinungsbildung von Parlament und Öffentlichkeit einbezogen werden können.

Ferner handelt es sich darum, *ausreichende Sicherheitsvorkehrungen* und Vorbereitungen für die verschiedenen Stufen möglicher Konfliktsteigerung zu treffen.

In diesem Normalfall kommt unserer *traditionellen Neutralität* grosse Bedeutung zu, da sie die Grundlage für die guten Dienste der Schweiz und ihre präventive, gegen aussen aktive Sicherheitspolitik darstellt. Die Neutralität und die Grundsätze unserer Sicherheitspolitik müssen dem Ausland immer wieder dargelegt werden.

422 Allgemeine Friedenssicherung und Krisenbewältigung

Die zunehmende gegenseitige *Abhängigkeit* aller Nationen, die *Gefahr* des Übergreifens fremder Konflikte auf den eigenen Erdteil, aber auch *humanitäre Beweggründe* veranlassen auch den Kleinstaat, im Bereich der allgemeinen Friedenssicherung und Krisenbewältigung *mehr als bisher* tätig zu werden. Da machtpolitische Eingriffe irgendwelcher Art nicht in Frage kommen, stehen die Diplomatie, die Guten Dienste und die Förderung aller weiteren Massnahmen, die dazu beitragen, Spannungen zu vermindern und Konflikte ohne Gewalt zu lösen, im Vordergrund. Dazu gehört auch die Friedens- und Konfliktforschung.

So sehr das *Gefühl* eine Konzentration unserer Anstrengungen auf diesen Bereich fordern mag, dürfen wir darüber doch die *Realitäten* nicht vergessen. Was der Kleinstaat auf diesem Feld leisten kann, ist angesichts der Schwere der Aufgabe gering; gross aber ist die Gefahr, dass er seine Kräfte zersplittert. Unsere Anstrengungen dürfen sich deshalb keinesfalls nur auf solche Aktivitäten beschränken.

423 Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft (Dissuasion)

Das *Schwergewicht* unserer Sicherheitspolitik und unserer strategischen Massnahmen muss bei der *Kriegsverhinderung* liegen. Kriegsverhinderung ist das strategische Verhalten, das einen potentiellen Gegner veranlassen soll, auf die Auslösung einer bewaffneten Auseinandersetzung zu verzichten. Er soll zur Über-

zeugung gebracht werden, dass ein Missverhältnis besteht zwischen dem von ihm erstrebten Vorteil und dem einzugehenden Risiko.

Das Risiko, das ihm dabei vor Augen geführt werden muss, besteht im *Verlust* von Prestige, Streitkräften, Kriegspotential und Zeit sowie in der *Beeinträchtigung* seiner ideologischen, machtpolitischen und wirtschaftlichen Interessen.

Angesichts der Bedrohungen, deren schwerste selbst mit dem grössten materiellen Aufwand nicht völlig abzuwehren sind, ist klar, dass der Kriegsverhinderung im heutigen Sicherheitsdenken aller Staaten *höchste Priorität* zukommt.

Kriegsverhindernde Wirkung kann durch Abschreckung, durch politische Massnahmen und durch Verteidigungsbereitschaft erzielt werden.

Abschreckung besteht in der glaubwürdigen Androhung von Vergeltungsmassnahmen. Sie setzt die Fähigkeit und den Willen voraus, nach Erdulden eines ersten Schlages lebenswichtige Ziele im Heimatgebiet des Gegners zu vernichten. Abschreckung solcher Art ist uns verwehrt.

Zu den *politischen Massnahmen* gehört der Versuch, auf die Absichten eines möglichen Gegners einzuwirken, ihm den Nutzen einer unversehrten Schweiz klarzumachen und im Falle des offenen Konflikts zwischen Drittmächten bei allen Kriegsparteien die Anerkennung unserer Neutralität zu erwirken.

Verteidigungsbereitschaft umfasst die sichtbare Entschlossenheit und materielle Fähigkeit, einem feindlichen Angriff standzuhalten, selbst wenn stärkste Mittel nicht nur gegen die Armee, sondern auch gegen die Bevölkerung eingesetzt werden. Diese Bereitschaft muss für uns an erster Stelle stehen. Indem wir sie ständig ausbauen, wollen wir erreichen, dass ein Angriff auf die Schweiz unterbleibt.

Die Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft nennen wir *«Dissuasion»*. Sie ist keineswegs eine rein militärische Aufgabe, sondern setzt ein umfassendes Durchhaltevermögen von Volk und Behörden voraus. Die Gewichte, die der Kleinstaat zu seinen Gunsten in die Waagschale werfen kann, sind naturgemäss nicht sehr bedeutend. Aber sie können die Rentabilitätsrechnung des potentiellen Angreifers so beeinflussen, dass er auf den Angriff verzichtet.

Nur kraftvolle Anstrengungen *im militärischen wie im zivilen* Bereich können die Dissuasion erreichen. Wenn wir sie unterliessen, würde die Schweiz jedem fremden Zugriff von vornherein offenstehen. Unsere Neutralitätspolitik wäre schon im Krisenfall entwertet; Unsicherheit und das Gefühl, ausgeliefert zu sein, hätten schwerste Rückwirkungen auf die innere und äussere Verfassung unserer staatlichen Gemeinschaft.

Seit der Gründung des Bundesstaates hat die Schweiz auf den Einsatz von Gewalt zur Durchsetzung von Forderungen gegenüber anderen Staaten verzichtet, aber gleichzeitig *keine Zweifel* an ihrer Entschlossenheit und Fähigkeit zur Selbstbehauptung aufkommen lassen. Dieser Grundhaltung entspricht die Dissuasion als das unseren Verhältnissen angemessene und glaubwürdige *Hauptelement* unserer Strategie.

424 Kriegführung

Wenn die Dissuasion nicht gelingt und unser Land in Kriegshandlungen einbezogen oder direkt angegriffen wird, ist es das Ziel unserer Strategie, Volk und Staat durch einen militärischen Abwehrkampf zu erhalten.

Dabei handelt es sich nicht um symbolische, sondern um *tatsächliche Gegenwehr*. Die Benützung unseres Territoriums und unserer Verbindungswege muss jedem Angreifer mit allen Mitteln verwehrt, die Unterwerfung des Volkes unter seinen Willen mit allen Kräften verhindert werden. Aktive Abwehr und Schadenminderung, militärische Schlagkraft und Durchhaltevermögen des Volkes müssen sich dabei ergänzen.

Art und Stärke des Angriffs können verschieden sein; unsere Abwehr muss deshalb sowohl 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. Es ist Sache des Oberbefehlshabers, unsere militärischen Machtmittel gemäss den Weisungen des Bundesrates in allen diesen Lagen *optimal* einzusetzen.

Dabei entspricht es dem Sinn und Ziel unserer Verteidigung, auch einem stark überlegenen Gegner *möglichst wenig Raum* preiszugeben. Sollte es ihm jedoch gelingen, grössere Teile unseres Landes in Besitz zu nehmen, müssen weiterhin alle Möglichkeiten ausgenützt werden, um mit den verbleibenden militärischen Kräften den Kampf dort weiterzuführen, wo günstige Voraussetzungen für einen *langdauernden Widerstand* bestehen. Dieser Kampf ist nicht nur als Ausdruck des Willens zur Selbstbehauptung und zur Behauptung staatlicher Legitimität wesentlich; er kann, wie vergleichbare Beispiele beweisen, auf längere Sicht auch Erfolg versprechen.

425 Schadenminderung und Sicherstellung des Überlebens

Einer möglichst wirksamen Schadenminderung sowie dem Schutz der Bevölkerung kommt *nicht geringere* strategische Bedeutung zu als den militärischen Operationen. Die heutigen Möglichkeiten, nicht nur Bevölkerungsteile, sondern ein Volk als Ganzes mitsamt seiner biologischen Substanz zu vernichten, können Lagen schaffen, in denen die Sicherstellung des Überlebens sogar den *Vorrang* erhält.

426 Widerstand im feindbesetzten Gebiet

Eine Besetzung des Landes darf nicht das Erlöschen jeden Widerstandes bedeuten. Ein Gegner soll auch in diesem Fall nicht nur mit Ablehnung, sondern mit aktivem Widerstand rechnen müssen. Diese Gewissheit muss in seiner Gewinn- und Verlustrechnung ein für uns positives Element sein.

Der *bewaffnete Widerstand* gegen die Besetzungsmacht wird sich an die durch das Kriegsvölkerrecht gezogenen Schranken hinsichtlich der Teilnahme und der Bedingungen der Gewaltanwendung halten müssen. Er kann nicht in demselben Ausmasse zum voraus organisiert werden wie die militärische oder die

zivile Verteidigung. Aber alle Möglichkeiten, günstige Voraussetzungen für den aktiven Widerstand zu schaffen, müssen früh wahrgenommen werden.

Auch der *gewaltlose Widerstand* der Bevölkerung hat einen hohen moralischen Wert. Als Elemente der Selbstbehauptung gehören beide Arten des Widerstandes gegen die Besetzungsmacht zur schweizerischen Strategie, da ihr Ziel, die Befreiung und Wiederherstellung einer freiheitlichen, unabhängigen staatlichen Gemeinschaft, der allgemeinen strategischen Zielsetzung entspricht. Hingegen können sie niemals Ersatz für eine starke Verteidigungsbereitschaft sein; ihre Dissuasionswirkung ist dafür zu gering, weil sie erst nach einer Besetzung wirksam werden können.

427 Überschneidungen

Da die verschiedenen Bedrohungen gleichzeitig auftreten und die «Fälle» sich überschneiden können, müssen die strategischen Hauptaufgaben unter Umständen *gleichzeitig* bewältigt werden. So müssen nebeneinander lösbar sein:

- Friedliche Selbstbehauptung; allgemeine Friedenssicherung und Beiträge zur Krisenbewältigung; Kriegsverhinderung;
- Kriegführung; Schadenminderung und Sicherstellung des Überlebens; Widerstand im besetzten Gebiet;
- Schadenminderung und Sicherstellung des Überlebens; Widerstand im besetzten Gebiet.

Es gibt *keine Möglichkeit*, mit einem einzigen Abwehrinstrument gegenüber allen Bedrohungen gewappnet zu sein. Die Aufgabe ist komplexer und schwieriger: die Vielzahl der Aufgaben kann nur durch den Einsatz einer ganzen Reihe verschiedenartiger Mittel gemeistert werden.

5 Unsere strategischen Mittel

51 Allgemeine Randbedingungen

Zur Lösung der strategischen Hauptaufgaben werden verschiedene zivile und militärische Mittel eingesetzt:

- *Diplomatie*, *Einsatzstäbe* und *Equipen für internationale Hilfe* sowie *Forschungsorgane* leisten den schweizerischen Beitrag zur allgemeinen Friedenssicherung und Krisenbewältigung.
- Die *Armee* ist das Machtmittel des Staates zur Kriegsverhinderung und für den Abwehrkampf.
- *Zivilschutz*, *Kriegswirtschaft*, *Information* und *Staatschutz* stellen das Durchhaltevermögen und den Schutz der Bevölkerung sicher.
- Eine weitgehend *gemeinsame Infrastruktur* dient sowohl dem Kampf der Truppe wie dem Überleben der Bevölkerung.

Alle diese *Elemente* sind auf Grund ihrer Aufgaben zu organisieren und abgestimmt zum Einsatz zu bringen, wobei eine optimale Kräfteverteilung unter den verschiedenen Gesichtspunkten der Bedrohung, aber auch unter den der

Verfügbarkeit und der Ausbildungsmöglichkeiten notwendig ist. Der Auf- und Ausbau dieser Mittel hat indessen verschiedene *Randbedingungen und Vorbehalte* zu berücksichtigen.

511 Einschränkende Faktoren

Dem schweizerischen Wehrpotential sind *Grenzen* gesetzt. Die geographische und personelle Grundlage ist unveränderlich; andere, insbesondere materielle Faktoren sind kaum beeinflussbar. Dies gilt auch für das *Forschungs- und Industriepotential*. Es gibt Waffensysteme, die aus verschiedenen Gründen (Produktion, Prüfung, Ausbildung, Einsatz) den Rahmen eines kleinstaatlichen Verteidigungsapparates sprengen.

Ob solche Benachteiligungen durch Kauf ausländischer Waffen, durch Ausbildung im Ausland oder durch *Zusammenarbeit* mit anderen, insbesondere neutralen Staaten gemildert werden können, wird von Fall zu Fall abzuklären sein.

Wie alle anderen Aufgaben des Staates hat auch die Landesverteidigung auf die *finanziellen Möglichkeiten* Rücksicht zu nehmen. Die Selbstbehauptung als unabdingbare Voraussetzung unserer Selbstbestimmung wird indessen auch künftig die nötigen finanziellen Mittel beanspruchen müssen.

Es wäre gefährlich, diese Anstrengungen von augenblicklichen Schwankungen der Weltlage abhängig zu machen. Wenn unsere Strategie der Kriegsverhinderung glaubwürdig sein soll, verlangt sie *dauernde Leistungen*. Einmalige Kraftanstrengungen sind nur bedingt möglich und im Hinblick auf die rasche Überalterung der Rüstung unrentabel; was im Frieden versäumt wurde, lässt sich im Krieg nicht nachholen. Deshalb sind alle Elemente der Selbstbehauptung auf einen *stetigen Ausbau* im Rahmen des Tragbaren angewiesen.

Innerhalb unserer begrenzten Möglichkeiten kann nur durch bewusste Konzentration auf das Wesentliche und entschiedene Setzung von Prioritäten ein *Höchstmass an Wirkung* erzielt werden.

512 Völkerrechtliche Vorbehalte

Die Schweiz trifft ihre Selbstbehauptungsmassnahmen in *Übereinstimmung* mit dem geltenden Kriegs- und Völkerrecht. Das schliesst – obwohl im atomaren Zeitalter nur noch die Drohung, die feindliche Bevölkerung zu vernichten, abzuschrecken scheint – jeden Gedanken an Terrorkriegführung gegen die Zivilbevölkerung des Gegners aus.

52 Innenpolitische Voraussetzungen

Der innenpolitische Zustand des Staates ist ein *entscheidender Faktor* seiner Strategie. Wenn der Wille, sich zu behaupten, fehlt und der nationale Zusammenhalt brüchig wird, werden strategische Konzeptionen gegenstandslos.

Die Haltung des Schweizervolkes muss sich in *freier Auseinandersetzung* formen können. Jeder Versuch, sie von Staats wegen zu planen und zu verordnen, würde die Grundbedingungen unserer freiheitlichen Lebensordnung und den unmittelbaren Behauptungswillen in Frage stellen.

Bei der Beurteilung der innenpolitischen Voraussetzungen unserer Selbstbehauptung ist zu berücksichtigen, dass der moralische Zustand eines Volkes im Frieden nicht ohne weiteres Schlüsse auf seine Haltung im Krieg zulässt. Eine eintretende Krise kann ein Umschlagen in diese oder jene Richtung bewirken; sie kann zusammenschliessen, was ohne Druck den Zusammenhang nicht mehr fühlte, und sie kann auflösen, was festgefügt schien.

521 Auseinandersetzung mit der Umwelt

Die modernen Kommunikationsmittel, Reisen und wirtschaftliche Verbindungen schaffen einen *Kontakt mit dem Ausland*, der enger ist als je zuvor.

Grundsätzliche Abwehr äusserer Einflüsse ist *weder möglich noch wünschbar*. Die nationale Eigenart kann nicht durch Abkapselung und ständige Beschwörung gesichert werden; sie muss sich in der offenen Auseinandersetzung mit der Umwelt und im Wettbewerb mit ihr *bewähren*.

Die enge Verflechtung mit der Umwelt schafft besondere *politisch-psychologische Probleme*. Die Anforderungen an das Schul- und Bildungswesen und an die Informationsträger aller Art steigen. Unabhängige und verantwortungsbewusst informierende Medien sind von entscheidender Bedeutung.

Mit dem *europäischen Zusammenschluss* werden einerseits unangemessene Hoffnungen, anderseits übertriebene Befürchtungen verbunden. Das eine wie das andere behindert eine realistische Einstellung zum Problem der Integration. Weder können wir in idealistischem Überschwang die gesicherte nationale Basis verlassen, noch dürfen uns die europäischen Einigungsbestrebungen zu isolationalistischen Gegenreaktionen verführen.

Das Drängen nach einem allgemein *stärkeren Einsatz* in der internationalen Politik stammt aus dem Wunsch nach Aktivierung unseres Staates und aus der Ablehnung blosser Selbstgenügsamkeit. Seine Gefahr liegt in der Überschätzung unserer Möglichkeiten und in einem irrationalen Vertrauen in die Fähigkeiten eines Kollektivorgans, Sicherheit auch für die Schwachen zu gewährleisten. Die Diskussion dieser Fragen muss von einer ständigen *nüchternen Beurteilung* der internationalen Lage und der eigenen Sicherheitspolitik begleitet sein.

Die *ideologische Auseinandersetzung* bedroht zurzeit weniger die Existenz der Schweiz als ihre Formen: die freiheitliche Lebensform, den Pluralismus als Prinzip und den Rechtsstaat. Auch wo sie – wie beispielsweise in ihren anarchistischen Zügen – nicht von einer ausländischen Macht gesteuert wird, unterhöhlt sie die freiheitlich-demokratische Ordnung und kommt damit einem Gegner zugute. Solange es sich um gedankliche Auseinandersetzung handelt, ist der Einsatz von

staatlichen Machtmitteln unangebracht; diese sollen *ausschliesslich* gegen organisierte Unterwanderung und Gewalttätigkeit zur Anwendung kommen.

522 Innere Probleme

Im *Verhältnis zum Staat* macht sich eine wachsende Skepsis bemerkbar. Einerseits werden mehr Leistungen gefordert, andererseits scheint man zur Mitarbeit und Mitverantwortung weniger bereit zu sein. Ein Teil der Bevölkerung verhält sich apolitisch und gleichgültig; ein anderer, politisch stark engagierter Teil neigt extremen Lösungen zu.

Die dauernde wirtschaftliche *Hochkonjunktur* schafft zwar gewisse Voraussetzungen zur Verstärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz; sie hat sie aber auch störungsanfälliger gemacht. Auch sind bedeutende Teile unserer Wohnbevölkerung mit unseren Lebens- und Denkgewohnheiten nicht oder nur mangelhaft vertraut.

Schliesslich ist ein *Unbehagen* gegenüber der Komplizierung der gesellschaftlichen und staatlichen Organisation und gegenüber gewissen Formen der Willensbildung, die als schwer durchschaubar empfunden werden, festzustellen. Ob es sich dabei um eine tiefgreifende Gesellschaftskrise oder um vorübergehende Erscheinungen handelt, die Bemühungen müssen sich darauf richten, die Entfremdung vom Staat durch *kritisch-konstruktive Mitarbeit* zu überwinden und die Ursachen des Missbehagens möglichst zu beseitigen. Der Wille, die staatliche Gemeinschaft zu verteidigen, wird wesentlich davon abhängen, ob sich diese Gemeinschaft als lebendig erweist, das heisst auch als *fähig zu Reform und Modernisierung*, und ob eine gerechte Gesellschaftsordnung herrscht.

523 Elemente des Zusammenhalts

Zu den *Bindemitteln* unseres Staates gehören die direkte Demokratie, die eindrücklich die Souveränität des Volkes zum Bewusstsein bringt, die relativ ausgeglichene Sozialstruktur, die wirtschaftliche Dynamik und das Milizsystem unserer Armee. Auch das föderalistische Fundament ist von grosser staatspolitischer Bedeutung; zentralistische Gleichschaltung würde wesentliche Grundlagen unseres Staatsgefühls zerstören.

Wir werden uns indessen bewusst bleiben müssen, dass die Erhaltung einer tragenden Staatsgesinnung sich nicht von selber ergibt, sondern der *umfassenden und ständigen Bemühung* aller Bürgerinnen und Bürger bedarf.

53 Strategie im Bereich der Aussenpolitik

531 Neutralität

Seinen ersten Beitrag zur Friedenssicherung leistet unser Staat dadurch, dass er seine eigenen Angelegenheiten in Ordnung hält, den zweiten durch eine gradli-

nige Politik seinen Nachbarn und der gesamten Staatenwelt gegenüber. Die Schweiz bleibt deshalb unter den bestehenden Gegebenheiten *aus Überzeugung* bei ihrer traditionellen Neutralitätspolitik. Sie erlaubt sich auch im Frieden keine Handlungen, die mit ihren Pflichten im Neutralitätsschutzfall unvereinbar wären.

Diese kompromisslose Politik der bewaffneten Neutralität schafft, namentlich im Bereich der militärischen Rüstung und auf kriegswirtschaftlichem Gebiet, eine Reihe von Erschwernissen und Belastungen, die ein in ein Bündnis integrierter Kleinstaat nicht kennt. Wir nehmen diese Nachteile in Kauf, weil wir überzeugt sind, dass die *Vorteile* unserer Neutralitätspolitik nach wie vor überwiegen.

Unsere Aussenpolitik hat deshalb weiterhin unmissverständlich unsere Entschlossenheit zum Ausdruck zu bringen, die Unabhängigkeit *allen* Mächten gegenüber zu verteidigen.

532 Internationale Präsenz

Richtig verstandene Neutralitätspolitik schliesst internationale *Mitwirkung und Mitverantwortung* ein.

Gerade der Neutrale kann eine Reihe von *Diensten* leisten, zu denen andere Staaten unter Umständen weniger geeignet sind. Darunter fallen diplomatische Vermittlungen, humanitäre Aktionen, Ausbau der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit, Mitarbeit in internationalen Organisationen, Beteiligung an Kontrollkommissionen usw. Darüber hinaus umfasst die Politik der internationalen Präsenz auch Entwicklungshilfe und weitere Aktionen im Sinne der *Solidarität* über die Landesgrenzen hinaus.

533 Der strategische Auftrag der Aussenpolitik

Die schweizerische Aussenpolitik als Mittel unserer Strategie

- sichert die *völkerrechtliche Existenz* unseres Staates;
- vertritt das politische *Prinzip der bewaffneten Neutralität* gegen aussen und setzt es bewusst als Mittel der Kriegsverhinderung ein;
- stellt mittels einer vorausschauenden *Aussenhandelspolitik* die Versorgung aus dem Ausland sicher;
- stärkt durch entsprechende Handlungen das *allgemeine Vertrauen* in die Möglichkeiten gewaltloser Konfliktlösungen;
- stellt sich für *Gute Dienste* zur Verfügung und ergreift, soweit die Verhältnisse sie nötig und möglich machen, *Initiativen* zur Milderung von Spannungen;
- schafft die Voraussetzungen für eine Beteiligung an *humanitären Aktionen*, langfristigen *Entspannungsprojekten* und an Projekten der *Entwicklungszusammenarbeit*;
- trägt im Kriege zur Erreichung unserer *Verteidigungsziele* bei.

54 Strategie im militärischen Bereich

541 Die Armee

Das *Machtmittel* zur Verwirklichung unserer Strategie ist die Armee. Sie allein ist imstande, einem gewaltsamen Angriff wirksam entgegenzutreten.

Sie ist ihrem Wesen nach *für den Kampf* geschaffen und dazu bestimmt, jedem Angriff auf unser Land entgegenzutreten und dem Angreifer den erhofften Erfolg zu verwehren. Sie besteht aus Kampfverbänden und den für die Erhaltung ihrer Kampfkraft notwendigen logistischen Formationen.

Ihre *Territorialorganisation* gewährleistet eine enge Verbindung mit allen zivilen Bereichen. So wird die Armee, wenn es ihr Kampfauftrag erlaubt, in Notlagen mithelfen, Katastrophenfolgen einzudämmen und das öffentliche Leben aufrechtzuerhalten. Die besonderen Gegebenheiten unseres Kampfgebietes – Kleinräumigkeit, dichte Besiedlung, hohe Verletzlichkeit der Infrastruktur – verlangen diese Ausweitung ihres Auftrages. Das darf indessen nicht dazu führen, dass die Armee zu einem Rahmengebilde im Dienste der Katastrophenhilfe und des Überlebens umgedeutet wird.

Die Armee als Ganzes hat einen *defensiven Auftrag*. Ihre Vorbereitungen richten sich deshalb eindeutig auf den *Kampf im eigenen Lande* aus.

542 Besonderheiten der Armee

Allgemeine Wehrpflicht und *Milizsystem* erlauben es, im Rahmen einer zumutbaren Belastung des Bürgers und des Staatshaushaltes eine Armee von bedeutender zahlenmässiger Stärke zu unterhalten. Sie bieten die Möglichkeit, die unserem Volke inwohnenden Kräfte und Fähigkeiten in hohem Masse auszunützen. Es ist aber unerlässlich, diese beiden Prinzipien immer wieder zu überprüfen und sich wandelnden Gegebenheiten sinnvoll anzupassen.

Von hohem Wert ist die *innere Verbundenheit* von Armee und Bevölkerung. Als Gegenstand einer traditionell starken Anteilnahme aller dient die Armee dem nationalen Zusammenhalt. Ihre Ausstrahlung würde im Falle einer weitgehenden Besetzung unseres Landes den Widerstand erleichtern.

Die Stärke unserer Armee beruht wesentlich auf der *grossen Zahl* der Wehrmänner. Innerhalb einer freiheitlichen Staatsordnung, in der das Bedürfnis nach Sicherheit nur eines von vielen Anliegen ist, ist es aber undenkbar, ein mehr als zehn Prozent der Bevölkerung umfassendes Heer durchwegs mit modernstem Kriegsmaterial auszurüsten. Das zwingt zu rationeller Ausnützung der relativ kleinen Bestände an *Hochleistungswaffen und -geräten*. Wo die normalen Dienstzeiten deren Beherrschung nicht mehr erlauben, muss das Milizprinzip deshalb in bescheidenem Umfang ergänzt werden. Erstklassiger Unterhalt und ständige Bereitschaft gerade dieser modernsten Kampfmittel sind zu gewährleisten.

Da der Grossteil der Armee mit verhältnismässig einfacher Ausrüstung und Gefechtsschulung auskommen muss, sind der Wille und die Fähigkeit, auch *bescheidenes Gerät* zu möglichst grosser Wirkung zu bringen, ausschlaggebend.

Auch wenn die Mobilmachung rasch erfolgen kann, braucht die Erstellung der Abwehrbereitschaft einer Milizarmee *relativ viel Zeit*. Unter Abwägung aller strategischen Gesichtspunkte soll deshalb bei zunehmender Bedrohung die militärische Bereitschaft stufenweise und möglichst frühzeitig erhöht werden. Es gehört zur Dissuasion, dafür zu sorgen, dass auch strategische Überfälle keinen Erfolg versprechen.

Die *operative* Zusammenarbeit mit anderen Staaten ist für die Schweiz als ständig neutralen Staat im Frieden *nicht zulässig*. Sollte sie in einen Krieg verwickelt werden, kann eine solche Zusammenarbeit mit dem Gegner des Angreifers in Betracht gezogen werden. Die eigenen Vorbereitungen müssen sich auf das interne *Studium von möglichen Fällen* beschränken. Unsere Armee muss über sämtliche Mittel für eine *selbständige Kampfführung* verfügen, da sich unsere militärische Planung nicht auf die Zusammenarbeit mit fremden Streitkräften stützen kann.

543 Rüstung

Das Ziel unserer *Rüstungspolitik* ist die stetige, von Schwankungen der welt-politischen Lage unabhängige Versorgung der Armee mit einer möglichst wirksamen und zahlenmässig genügenden Ausrüstung.

Autarkie auf allen Gebieten der Rüstung ist für die Schweiz undenkbar und finanziell untragbar; weder unsere Wissenschaft noch unsere Industrie wären dazu imstande. Für Zeiten erschwerter oder fehlender Zufuhren muss aber eine *minimale Selbstversorgung* mit Kriegsmaterial gewährleistet sein. Für den Kriegsfall ist die Erhaltung der materiellen Kampfkraft durch *ausreichende Vorräte* sicherzustellen.

544 Der strategische Auftrag der Armee

Die Armee leistet ihren Beitrag zur Kriegsverhinderung, indem sie

- jedem potentiellen Gegner *bereits im Normalfall* und namentlich im Neutralitätsschutzfall glaubwürdig dartut, dass er bei einem militärischen Angriff gegen die Schweiz mit hohen Ausfällen an Menschen und Material, Zerstörungen, Unbrauchbarmachungen und grossem Zeitbedarf rechnen müsste;
- jeden potentiellen Gegner erkennen lässt, dass er nicht mit einer überraschenden Besetzung vollendete Tatsachen schaffen kann, weil wir den *Willen* und die *Fähigkeit* besitzen, den Kampf sofort aufzunehmen und auch durchzuhalten;
- die Hoffnung jedes potentiellen Gegners *dämpft*, seine Ziele (Pfandergreifung, Durchmarsch, Zermürbung, Niederwerfung) innert kurzer Zeit und mit vertretbarem Aufwand zu erreichen.

Im Verteidigungsfalle

- verteidigt die Armee das schweizerische Staatsgebiet *von der Grenze weg*;
- verwehrt sie dem Gegner das Erreichen seiner *operativen Ziele*;
- bewahrt sie mindestens einen Teil unseres Landes unter schweizerischer Hoheit.

Sollten die operativen Kräfte aufgerieben werden, führt die Armee den Kleinkrieg mit dem Ziele weiter, dem Gegner die völlige Beherrschung besetzter Gebiete zu verunmöglichen und die Befreiung vorzubereiten.

Soweit es ihr Hauptauftrag zulässt, leistet die Armee den zivilen Behörden Hilfe

- im Rahmen der *Übermittlung*, der *Sanität*, des *AC-Schutzes*, des *Veterinärwesens*, der *Versorgung*, der *Transporte* u. a. m.;
- beim *Schutz der Bevölkerung*, dies insbesondere mittels Verstärkung des Zivilschutzes durch die Luftschutztruppen;
- im Falle *massiver gewaltsamer* Angriffe gegen die innere Ordnung, soweit sie mit normalen polizeilichen Mitteln nicht gemeistert werden können.

55 Strategie im engeren zivilen Bereich

Vorkehrungen im engeren zivilen Bereich tragen im Krisen-, Neutralitätsschutz- und Verteidigungsfall zur Selbstbehauptung bei durch *Sicherstellung der elementaren Lebensbedürfnisse*, durch Schutz und Rettung von Menschen, durch Schadenminderung sowie durch die Abwehr rechtswidriger innerer Angriffe.

Von entscheidender Bedeutung ist neben der Funktionstüchtigkeit der einzelnen Elemente deren Koordination im Hinblick auf die Lösung der strategischen Aufgaben. Sind die Funktionstüchtigkeit und die Koordination gewährleistet und ist die Zusammenarbeit mit der Armee eingespielt, sind auch die zivilen Massnahmen ein *wesentliches Mittel der Dissuasion* und werden damit zum wichtigen strategischen Faktor.

Kantone und Gemeinden erfüllen in diesem Bereich Aufgaben von entscheidender Bedeutung für die Selbstbehauptung. Ihre Behörden tragen im Krisen- und Verteidigungsfall zusätzliche Verantwortung.

551 Der Zivilschutz

551.1 Grundsätzliche Bedeutung

Die strategische Bedeutung eines ausgebauten Zivilschutzes liegt darin, dass er das *Überleben* der Bevölkerung, für welche die Armee kämpft, auch gegenüber den modernen Bedrohungen möglich macht. Die physische und die moralische Durchhaltekraft werden wesentlich verstärkt, wenn der Schutz, die Rettung und die Betreuung der Zivilbevölkerung ebenso sorgfältig und umfassend vorbereitet werden wie der Kampf der Armee und das Funktionieren der Kriegswirtschaft.

Die organisatorische Erfassung eines grossen Teils der Zivilbevölkerung durch den Zivilschutz wirkt zudem Fluchtbewegungen und Panikerscheinungen entgegen und erhöht so die Wirksamkeit der übrigen Selbstbehauptungsmassnahmen.

551.2 Beitrag zur Dissuasion

Indem die Überlebenserwartung verbessert und damit das Durchhaltevermögen gestärkt wird, leistet der Zivilschutz einen wesentlichen Beitrag zur Dissuasion. Er stellt die *einzig* wirkungsvolle Massnahme zum Schutze der Zivilbevölkerung gegen die Auswirkungen von Angriffen mit Massenvernichtungsmitteln dar. Der Spielraum der Regierung gegenüber Erpressungen wird in dem Mass vergrössert, als die Bevölkerung gegen Waffenwirkungen geschützt ist.

551.3 Der strategische Auftrag des Zivilschutzes

Der Zivilschutz, unter der Verantwortung der zivilen Behörden,

- trifft alle erforderlichen Vorbereitungen zum *Schutze*, zur *Rettung* und zur *Betreuung* der Zivilbevölkerung;
- stellt nach direkten oder indirekten Angriffen mit konventionellen, nuklearen oder chemischen Waffen im Zusammenwirken mit Armee, Kriegswirtschaft und weiteren zivilen Stellen das Überleben eines möglichst grossen Teils der Zivilbevölkerung sicher und schafft damit eine wesentliche *Voraussetzung* für den Fortbestand unseres Volkes.

552 Wirtschaft und Finanzen

552.1 Gegensätzliche Anforderungen an die Wirtschaft

In einem wirtschaftlich vom Aussenhandel abhängigen Kleinstaat hat die Wirtschaftspolitik im Normalfall die *Konkurrenzfähigkeit* des Landes in den Vordergrund zu stellen, um den Wohlstand der Bevölkerung zu sichern.

Sicherheitspolitische Aspekte, die diesem Hauptziel oft *zuwiderlaufen*, lassen sich in normalen Zeiten nur so weit berücksichtigen, als sie die Wirtschaftsentwicklung nicht übermässig hemmen.

Strategisch ist es von *Nachteil*, dass unsere Industrie so stark im Mittelland konzentriert ist. Eine gewisse Tendenz zur *Dezentralisation* nach voralpinen Regionen zeichnet sich neuerdings infolge der hohen Grundstückspreise und der knappen Arbeitskräfte ab. Diese Bewegung hat bisher freilich vor allem die rüstungsmässig wenig bedeutende Leichtindustrie erfasst.

Nachteilig wirken sich die grosse Anhäufung von Gütern aller Art namentlich *in Grenzgebieten* aus, ferner die starke Entwicklung der Grossverteiler, die beim Handel vielerorts zu einer Beschränkung der Lagerhaltung führt.

552.2 Ernährung und Landwirtschaft

Unser Nahrungsmittelbedarf wird im Normalfall nur etwas mehr als zur Hälfte durch die Inlandproduktion gedeckt. Für den Neutralitätsschutz- und den Verteidigungsfall sind die ausbleibenden Importe durch ausreichende *Vorräte* und *Verstärkung der Produktion* zu ersetzen. Diese erfordert die ständige Aufrechterhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft. Die relativ rasche Umstellung auf Mehranbau ist laufend sicherzustellen.

552.3 Industrie

Uns fehlen sämtliche wirtschaftlich wichtigen Rohstoffe. In Zeiten gestörter Versorgung liegt hier das *Hauptproblem*. Hingegen wird sich unsere Industrie im Krisen- und Neutralitätsschutzfall bis zu einem gewissen Grade auf kriegs- und wehrwirtschaftliche Produktion umstellen lassen. Hierzu sind die nötigen Vorbereitungen schon jetzt zu treffen.

552.4 Verkehr

Bei Konflikten sind die Verkehrswege regelmässig Ziel gegnerischer Angriffe. Auch unser Verkehrsnetz ist verwundbar. Seine grosse Dichte bietet aber namentlich im Mittelland *Umgebungsmöglichkeiten*, die sich mit dem weiteren Ausbau der Schienenwege und Strassen noch vermehren werden. Luftfahrzeuge können dank den angestiegenen Beförderungskapazitäten bei Ausfall oder Beeinträchtigung der normalen Zufahrtswege die Versorgung in bescheidenem Masse ergänzen.

552.5 Energiewirtschaft

Auf dem Gebiet der Energiewirtschaft hat sich die Lage seit dem Zweiten Weltkrieg eher verschlechtert. Wir verbrauchen heute absolut und relativ wesentlich mehr *Einfuhrenergie* als früher. Zudem ist die auf dem europäischen Kontinent verfügbare Kohle fast ganz durch das aus aussereuropäischen Quellen stammende Erdöl ersetzt worden. Als neuer Energieträger kommt das Erdgas hinzu, das jedoch ebenfalls eingeführt werden muss.

Da unsere Wasserkräfte praktisch voll ausgenützt sind, gerät auch die Elektrizitätsproduktion künftig in die Abhängigkeit von ausländischen Rohstoffen. Dieses Problem wird allerdings durch die Kernkraftwerke gemildert, die nur sehr geringe und lagerfähige Kernbrennstoffmengen benötigen. Es ist das Ziel unserer Anstrengungen, die Energieträger, ihre Bezugsquellen und ihre Zufuhrwege *möglichst breit* zu fächern, um dadurch Ausweichmöglichkeiten zu schaffen. Ferner wird angestrebt, die Lagerhaltung von Erdöl und Erdgas in unterirdischen Speichern zu steigern.

552.6 *Finanzielles Potential*

Die Schweiz ist in der Lage, ihre Landesverteidigung *aus eigener Kraft* zu finanzieren. Aktive Einsätze von Armee und Zivilschutz lassen aber den Finanzbedarf gewaltig ansteigen, da das normalerweise selbsttragende System der Erwerbsersatzordnung für Wehr- und Zivilschutzpflichtige die öffentliche Hand dann zunehmend belasten würde. Trotz aller Hindernisse muss die Währung möglichst lange intakt bleiben, was ein Gleichgewicht von Warenangebot und Geldumlauf voraussetzt. Günstig wirkt sich der Umstand aus, dass grosse Teile unserer *Währungsreserven im Ausland* liegen. Damit können im Neutralitätsschutzfall Zufuhren finanziert und die Öffnung von Versorgungswegen erkaufte werden.

552.7 *Auswirkungen*

Infolge unseres strategisch unzureichenden beziehungsweise exponierten wirtschaftlichen Potentials müssen wir uns im Krisen-, Neutralitätsschutz- und Verteidigungsfall vor allem auf *Vorräte* stützen, deren planmässige *Beschaffung*, dezentralisierte *Lagerung* und gerechte *Verteilung* ein Hauptproblem darstellen.

Die Kriegswirtschaft muss von einer bereits im Frieden geschaffenen, kompetenten Milizorganisation vorbereitet und getragen sein. Es ist insbesondere wichtig, dass der Übergang zur Kriegswirtschaft *rechtzeitig* erfolgt.

552.8 *Der strategische Auftrag der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge und der Kriegswirtschaft*

Wirtschaftliche Kriegsvorsorge und Kriegswirtschaft

- tragen durch eine *umfassende Vorbereitung* der Versorgung von Armee und Bevölkerung zur Glaubwürdigkeit unserer Abwehrbereitschaft bei;
- nehmen die *Ergänzung* und *Verlagerung* der Vorräte bei jeder sich bietenden Gelegenheit vor;
- treffen Vorbereitungen, um wichtige Einfuhren auch *mit eigenen Transportmitteln* (Wasser, Luft, Schiene, Strasse) zu gewährleisten;
- bereiten die Bewältigung *technischer Probleme* (Energieversorgung, Kommunikationen, Transportwesen, Wasserversorgung) unter erschwerten Umständen und bei Feindeinwirkung vor;
- sorgen bereits im Frieden für die *Rekrutierung*, die *Information* und die *Ausbildung* ihrer Milizorgane;
- streben für den Krisen- und Neutralitätsschutzfall die Aufrechterhaltung wirtschaftlicher *Aussenbeziehungen* und in lebens- und kriegswichtigen Bereichen *wirtschaftliche Autarkie* an;
- setzen im Krisen-, Neutralitätsschutz- und Verteidigungsfall die knappen wirtschaftlichen Mittel auf allen Stufen (von der Produktion bis zum Verbrauch) so ein, dass im Hinblick auf das *Durchhalten* und *Überleben* der beste Erfolg erzielt wird.

553 Information, psychologische Abwehr, Staatsschutz

553.1 Präsenz der Behörden

Das *Vertrauen* der Bevölkerung zu ihren Behörden ist in Krisen- und Kriegszeiten von ausschlaggebender Bedeutung. Es muss schon im Frieden geschaffen und verankert werden.

Die nötige Flexibilität und Behutsamkeit nach aussen darf die «innere Front» nicht schwächen. Umgekehrt dürfen augenblickliche Stimmungen der Öffentlichkeit die Regierung bei der Wahrung der Interessen des Landes nicht lähmen.

Die Behörden müssen in allen politischen Lagen durch ihre Massnahmen *spürbar* und über die Kommunikationsmittel gegenwärtig und *sichtbar* sein.

553.2 Information nach aussen

Es ist nötig, dasjenige, wozu wir entschlossen sind, *auch dem Ausland* darzutun. Dissuasionswert besitzen nur diejenigen Massnahmen und Vorkehrungen, die ein potentieller Gegner kennt und die glaubwürdig belegt sind. Die Geheimhaltung hat sich an dieser Zielsetzung zu orientieren.

Die *Information nach aussen* hat, über die Nachbarstaaten und die Kriegsparteien hinaus, alle Staaten zu erfassen, nicht zuletzt im Hinblick auf die Vereinten Nationen, die bei Gefährdung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit auch von Nichtmitgliedstaaten angerufen werden können.

553.3 Information nach innen

Umfassende Information über sicherheitspolitische Fragen ist eine *dauernde und unerlässliche Pflicht* der Behörden; sie kann im Krisen-, Neutralitätsschutz- und Verteidigungsfall für die Widerstandskraft entscheidend sein.

Um das Vertrauen der Bevölkerung aufrechtzuerhalten, die Abwehr feindlicher Propaganda zu stärken und der Gerüchtebildung zu steuern, muss unsere Informationspolitik auf *Wahrhaftigkeit* beruhen. Manipulierte Information, die Rückschläge und negative Entwicklungen verschweigt oder beschönigt, bewirkt auf die Dauer das Gegenteil dessen, was sie erreichen wollte.

Ein im Selbstbehauptungswillen einiges Volk kann ungünstige Nachrichten ertragen; Falschmeldungen würden diesen Willen zerstören.

Die *Freiheit* der öffentlichen Information und der Meinungsbildung soll deshalb *solange* wie möglich und *so weitgehend*, wie es aus Sicherheitsgründen zu verantworten ist, gewahrt werden.

Da völlige Pressefreiheit im Neutralitätsschutz- und Verteidigungsfall aus Sicherheitsgründen kaum mehr in Frage kommt, absolute Presselenkung anderseits auszuschliessen ist, wird eine allfällige Publizitätskontrolle weitgehend eine

Frage des Masses sein. Sie hat unter der Verantwortung des Bundesrates durch Fachleute zu erfolgen, welche die Informationsmittel und die Informationsbedürfnisse der Öffentlichkeit kennen.

553.4 *Psychologische Abwehr und Staatsschutz*

Die Information der Bevölkerung über das Geschehen im eigenen Land und im Ausland ist *im Normalfall* in erster Linie Sache der verschiedenen Kommunikationsmittel. Ihre Objektivität und Vollständigkeit bilden die wesentliche Grundlage für die auf Stärkung des Wehrwillens und des Widerstandsgeistes von Volk und Armee ausgerichtete Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen aus den verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens.

Im *Krisen-, Neutralitätsschutz- und Verteidigungsfall* erfordern die Orientierung über die Kriegs- und Versorgungslage und über die Absichten der militärischen Führung sowie die Abwehr von Propagandaangriffen, Falschmeldungen und gelenkten Gerüchten je nach Lage das Eingreifen behördlicher Organe in Bund, Kantonen und Gemeinden. Aktionen gegen Versuche psychologischer Beeinflussung können als *Staatsschutz im weiteren Sinne* bezeichnet werden.

Unter *Staatsschutz im engeren Sinne* sind alle nichtmilitärischen und nicht aussenpolitischen Massnahmen der zivilen Behörden zu verstehen, die im Interesse der inneren und der äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft getroffen werden. Es geht um den Schutz unserer rechtsstaatlichen demokratischen Einrichtungen, um die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung sowie um den Schutz unserer Beziehungen zu anderen Staaten und unserer Neutralität. Die vorwiegend strafrechtlichen und administrativen Massnahmen richten sich gegen staatsfeindliche Umtriebe und gegen verbotene nachrichtendienstliche Tätigkeit zum Nachteil unseres Landes oder von Drittstaaten.

553.5 *Der strategische Auftrag auf dem Gebiet der Information, der psychologischen Abwehr und des Staatsschutzes*

Die mit Information, psychologischer Abwehr und Staatsschutz beauftragten Stellen

- machen unseren Selbstbehauptungswillen und unsere Selbstbehauptungsmassnahmen *im In- und Ausland* deutlich;
- orientieren die Bevölkerung im *Krisen-, Neutralitätsschutz- und Verteidigungsfall* über die für die *Erhaltung ihrer Existenz* wichtigen Tatsachen und Massnahmen und schildern die jeweilige Lage;
- sorgen dafür, dass die *Stimme der eigenen Regierung* im In- und Ausland gehört wird, ihre Absichten und Handlungen bekannt werden und dass der feindlichen psychologischen Kriegsführung entgegengewirkt wird;
- bekämpfen staatsfeindliche Umtriebe und verfolgen im *Neutralitätsschutz- und Verteidigungsfall* eine *ausgewogene* Kontrollpolitik, die sowohl dem *Sicherheitsbedürfnis* wie auch den *Informationsbedürfnissen* Rechnung trägt.

56 Infrastruktur für Kampf und Überleben

561 Koordination der Dienste

Die Abstimmung der zivilen und militärischen Interessen auf den Gebieten Übermittlung, Sanität, AC-Schutz, Veterinärwesen, Versorgung und Transport ist im Zeitalter der umfassenden Bedrohung notwendig und *von strategischer Bedeutung*.

Die *Versorgung der Zivilbevölkerung* ist Sache der zuständigen zivilen Behörden. Sie bezeichnen die Ressourcen und entscheiden über das Ausmass, in dem diese zugunsten der Armee in Anspruch genommen werden dürfen. Der *militärische Versorgungsapparat* ist so bemessen, dass er für die Bedürfnisse der Armee, nicht aber für diejenigen der gesamten Bevölkerung ausreicht. Eine Übernahme der gemeinsamen Versorgung von Truppe und Zivilbevölkerung durch die Armee kann lediglich vorübergehend und in begrenzten Bereichen in Betracht kommen.

Enge Zusammenarbeit ist vor allem im *Sanitätsdienst* unerlässlich, wo sich Armee, Zivilschutz und öffentliches Gesundheitswesen der Kantone und Gemeinden in die ärztliche Versorgung von Kranken, Verwundeten und Pflegebedürftigen teilen.

Die Koordination dieser Dienste wird künftig zu einer noch *engeren Zusammenarbeit* der zivilen und militärischen Organisationen führen müssen.

562 Kriegswichtige Verwaltungsaufgaben

Für die «innere Front» ist das wirksame Funktionieren einer Reihe von Verwaltungsorganen von strategischer Bedeutung. Die Bevölkerung darf nicht das Gefühl bekommen, im Stiche gelassen zu werden. Dabei liegt es auf der Hand, dass mit zunehmenden Kriegseinwirkungen nur noch die *absolut* lebensnotwendigen, für die Existenz der Bevölkerung ausschlaggebenden Funktionen wahrgenommen werden können.

563 Der strategische Auftrag der Koordinationsorgane

Kriegswirtschaft, Zivilschutz und Armee, in enger Zusammenarbeit mit anderen, zivilen Stellen

- bilden eine ausgewogene *Infrastruktur für Kampf und Überleben*;
- stellen bei Katastrophen aller Art sowie im Krisen-, Neutralitätsschutz- und Verteidigungsfall die *Versorgung* der Bevölkerung und der Armee sicher;
- organisieren den optimalen Einsatz der vorhandenen Mittel insbesondere für den *Schutz*, die *Rettung* und *Betreuung* der Zivilbevölkerung sowie für den Transportdienst und den Strassenunterhalt;
- bereiten die *Unbrauchbarmachung* von Betrieben und Warenvorräten vor.

57 Vergleichende Betrachtung der Mittel

Das schweizerische strategische Instrumentarium mag bescheiden erscheinen; relativ gesehen ist es jedoch von *beachtlicher Stärke*. Eine Anzahl äusserer Umstände wirkt zu unseren Gunsten. Vorteilhaft wirkt sich insbesondere aus, dass die Schweiz zurzeit *nicht im Schnittpunkt* erstrangiger strategischer Interessen liegt. Sie scheint als Besetzungsobjekt für niemanden einen besonderen Wert aufzuweisen, und es besteht infolgedessen nicht von vornherein eine direkte Gegenläufigkeit unserer strategischen Ziele zu denjenigen anderer Staaten.

Somit geht es darum,

- *einerseits*, vor allem im Zustand relativen Friedens, unsere Mittel dort ins Spiel zu bringen, wo wir allgemeine, unserer Sicherheit *günstige Tendenzen verstärken* können, und
- *andererseits*, insbesondere in Zeiten erhöhter Spannung oder offener Konflikte, diese Mittel *direkt und gezielt dort einzusetzen*, wo nur sie den Schutz unserer lebenswichtigen Interessen zu gewährleisten vermögen.

Dabei werden die folgenden Überlegungen über *Wesen und Wirkung* des strategischen Instrumentariums zu berücksichtigen sein:

571 Wechselseitige Abhängigkeit der Mittel

Die strategischen Mittel sind voneinander gegenseitig abhängig. Ein Durchhalten der *Armee* im Abwehrkampf ist kaum möglich, wenn nicht auch die *Bevölkerung* weitgehend geschützt ist und durchhalten kann. *Innenpolitischer* Zustand und *aussenpolitische* Aktivität stehen in gegenseitiger Beziehung. Ist eines dieser Elemente schwach, so vermindert sich unsere Selbstbehauptungskapazität, indem ihr ganzes System in Frage gestellt wird.

Es wäre gefährlich, aus einer *zufälligen* Einschätzung der Wahrscheinlichkeit der Bedrohungen eine Rangfolge der Mittel abzuleiten, mit denen ihnen zu begegnen ist. Wer den konventionellen Krieg als besonders wahrscheinlich betrachtet, ist nicht davon entbunden, auch den nuklearen Krieg mit seinen Folgen zu bedenken. Wer die indirekte Kriegführung als die wesentliche künftige Konfliktsform ansieht, darf die militärischen Bedrohungen nicht ausser acht lassen. Vor allem dürfen Hoffnungen auf Entspannung und einen wahren Frieden die *Einsicht* in die Notwendigkeit der Verteidigungsbereitschaft nicht beeinträchtigen. Hingegen muss eine *Rangfolge* der strategischen Mittel für jeden einzelnen Bedrohungsfall erstellt und beachtet werden.

572 Gewichtung der Mittel in bezug auf die Dissuasionswirkung

Es gibt strategische Mittel, die unserem *Hauptziel*, der Dissuasion, besser entsprechen als andere. So erhöht eine Stärkung der Kampfkraft der *Armee* nicht nur ihre Aussichten in der militärischen Auseinandersetzung; sie schlägt sich auch in der Rentabilitätsrechnung eines potentiellen Gegners nieder und verbessert

somit die Chancen der Kriegsverhinderung. Ein grosszügiger Ausbau des *Zivilschutzes* erhöht nicht nur die Überlebenserwartung der Bevölkerung, sondern erweist sich auch als wesentlicher Durchhaltefaktor. Beide Massnahmen stärken die Widerstandskraft und sind somit entscheidende Elemente der Dissuasion.

Der Aufrechterhaltung und Steigerung einer auch nach heutigen Massstäben respektgebietenden militärischen *Abwehrkraft* kommt deshalb grösste Bedeutung zu. Die Armee als unser einziger Machtfaktor hat für die Dissuasion das *relativ grösste Gewicht*. Hier lohnen sich grosse Investitionen. Der Zivilschutz folgt an zweiter Stelle.

573 Unterschiede in bezug auf die Flexibilität

Unsere strategischen Mittel sind, was ihre Vorbereitung und ihren Einsatz anbetrifft, unterschiedlich flexibel. In einigen Bereichen kann mit Improvisationen etwas erreicht werden; andere verlangen *frühe Investitionen* und den *langfristigen Aufbau* eines komplexen Apparates.

In dieser Hinsicht ist die *Aussenpolitik* am flexibelsten. Sie kann, ohne von einer grundsätzlichen Linie abzuweichen, sich bietende Chancen rasch ausnützen und der internationalen Entwicklung rasch folgen. Weit schwerfälliger sind Armee, Zivilschutz und Kriegswirtschaft.

Während vieles, was dem *Widerstand* in besetzten Gebieten und dem nackten *Überleben* dient, aus verschiedenen Gründen improvisiert werden muss und auch improvisiert werden kann, lässt sich die kriegsverhindernde Wirkung der Armee *niemals* improvisieren. Ähnliches gilt für den Zivilschutz und die Versorgung im Kriege; sie verlangen *planmässige, stetige* Vervollkommnung.

6 Führung im Rahmen der Gesamtverteidigung

61 Das Führungsbedürfnis

Die latente Bedrohung auf verschiedenen Ebenen und die Notwendigkeit, die Mittel der Selbstbehauptung dauernd zu koordinieren, schaffen *bedeutende* Führungsbedürfnisse.

Wollte man ständig einen Führungsapparat unterhalten, wie er zur Bewältigung von verschärften strategischen Situationen nötig ist, könnte dies zum vorzeitigen Verschleiss der Kräfte und zu einer gewissen Aushöhlung der Demokratie führen. Die Organisation muss deshalb dem Grundsatz der *Verhältnismässigkeit* entsprechen und so beschaffen sein, dass Regierung und Parlament die sicherheitspolitischen Aufgaben unter Wahrung ihrer demokratischen Zuständigkeit bewältigen können.

Eine *minimale* Leitungsorganisation muss die Fähigkeit besitzen, auch in überraschenden Krisenlagen die Grundlagen für fristgerechte, wirksame Entschiede zu beschaffen. Hoher Stand der Vorbereitungen, rechtzeitiges Erkennen von Angriffen, die sich gegen unser Land richten, und Geschmeidigkeit im Einsatz der Abwehrmittel bilden die Voraussetzungen für die Führung im Krisen- und Verteidigungsfall.

62 Vorbereitungen auf Notstände

Der Bundesrat erachtet die Aufnahme eines besonderen Notstandsartikels in die Bundesverfassung als unzweckmässig. Damit Organisation und Verfahrensweisen, wie sie im Normalfall gelten, der sich verändernden Lage rechtzeitig angepasst werden können, werden geeignete Vorbereitungen getroffen. Je nach Situation erfordert der Notstand entweder eine *Konzentration* (Vollmachten) oder eine *Delegation* der Führung an die verfassungsmässig bestellten Organe des Bundes und der Kantone (Delegationsordnung), welche demnach auf diese beiden Methoden vorzubereiten sind.

63 Politische und militärische Führung

Bundesversammlung und Bundesrat behalten in allen strategischen Fällen die ausschliesslichen Verfügungs- und Auftragskompetenzen, die Bundesverfassung und Gesetzgebung ihnen zuweisen.

Die Armee stellt keine eigenständige politisch-militärische Macht dar. Sie ist, als Instrument der Selbstbehauptung, der politischen Führung selbstverständlich unterstellt.

Die Totalität der modernen Bedrohung und des Kampfes verlangt zunehmend *aufeinander abgestimmte Führungsformen* ziviler und militärischer Führungsorgane. Sie sind nach besonderen Regeln zu gestalten unter *Wahrung des Vorranges der politischen Führung*.

64 Ausfall von Führungsinstanzen

Zur Charakteristik moderner Konflikte gehört es, dass die ordentlichen Führungsinstanzen ihrer Kommunikationsmittel verlustig gehen oder dass sie gar *ausfallen* können. Wenn die Bevölkerung wegen des angedrohten oder erfolgten Einsatzes von Nuklearwaffen in den Schutzräumen leben muss, wird die Tätigkeit der Führung in einem kaum vorstellbaren Ausmass erschwert. Die noch funktionsfähigen Instanzen bedürfen der *Befugnis* zu erheblichen politischen Lenkungsakten sowie ausreichender Mittel, um eine minimale Ordnung aufrechtzuerhalten und eine wenigstens primitive Lebensführung zu ermöglichen.

Der *Föderalismus* eidgenössischer Prägung mit seinem dichten Geflecht räumlich, sachlich und funktionell getrennter, aber teilweise sich überlagernder Organisations- und Ordnungsbereiche erweist sich hier als stark. Fällt die Spitze eines Bereiches aus, so wird lediglich ein vergleichsweise enger Bereich führungslos. Nachbarbereiche oder nachgeordnete Bereiche, die noch funktionstüchtig sind, können einspringen und mit ihren Mitteln das Fortbestehen einer verantwortlichen Führung sichtbar machen, was eine erste Bedingung für das Überwinden von Krisenlagen darstellt. *Den Kantonen und Gemeinden* fällt dann eine äusserst wichtige Aufgabe zu.

So lange als möglich ist die Führung *zentral* zu halten; erst wenn sie in einzelnen Bereichen oder gesamthaft ausfällt, springen die nachgeordneten Organisationsbereiche im Sinne der Ersatzführung ein.

65 Die Führungsstruktur

Der Übergang von einem strategischen Fall zum andern kann deutlich erkennbar, aber auch kaum merklich vor sich gehen. Die *vorsorgliche Zuordnung* von Massnahmen zu den definierten strategischen Fällen und deren Auslösung – sobald die zum voraus definierten Merkmale aufgetreten sind – sollen sicherstellen, dass unsere Bereitschaft in jedem Fall *ausreichend, aber nicht überdimensioniert* ist. Dies gilt nicht nur für die Gesamtverteidigung als Ganzes, sondern auch für ihre Teilbereiche. Somit muss eine Organisation angestrebt werden, die *ohne grössere Umstellung* in den meisten Fällen anwendbar ist und mit wenigen Stufen alle möglichen Fälle zu erfassen vermag.

66 Der Werdegang strategischer Entschlüsse

Die Entschlussfassung im strategischen Bereich vollzieht sich, je nachdem, ob es sich um *Planung auf weite Sicht* oder um *kurzfristige Reaktion* auf aktuelle Ereignisse handelt, auf verschiedene Art.

Im Bereich der *langfristigen* strategischen Planung muss unsere sicherheitspolitische Zielsetzung periodisch mit der Diagnose künftig möglicher weltpolitischer und strategischer Ereignisse verglichen werden. Die Entwicklung der Bedrohung und die Möglichkeit neuartiger Bedrohungen müssen laufend beurteilt werden; im weiteren gilt es frühzeitig zu erkennen, wann ein strategischer Fall in einen anderen übergeht. In diesen Prozess werden nicht nur Bundesrat und Parlament, sondern auch zahlreiche Verwaltungsinstanzen und ausserhalb der Verwaltung arbeitende, insbesondere wissenschaftliche Gremien einbezogen.

Für die *aktuellen* sicherheitspolitischen Entscheide sind insbesondere die Nachrichten wichtig, die aufgrund festgelegter Bedürfnisse beschafft werden. Ihre Bewertung gibt die Grundlage für die Beurteilung der Lage, insbesondere die Bestimmung des aktuellen strategischen Falles und für die Koordination der Massnahmen, die im zivilen und militärischen Bereich zu treffen sind.

Damit dieser Entscheidungsvorgang zeitgerecht vollzogen und wirksam werden kann, sind die bestehenden Strukturen zu ergänzen; eine *ingespielte* Organisation mit den entsprechenden Stabsstellen muss zur Verfügung stehen.

67 Die Führungsorgane der Gesamtverteidigung

Die Verantwortung für die Vorbereitung und Durchführung aller sicherheitspolitischen Massnahmen trägt der *Bundesrat*. Er grenzt insbesondere die Zuständigkeiten der durch die Bundesgesetzgebung mit Selbstbehaltungsaufgaben betrauten Bundesstellen und der Kantone gegeneinander ab.

Zur Bewältigung dieser umfassenden Aufgabe stehen ihm die Leitungsorganisation sowie der Rat für Gesamtverteidigung zur Verfügung. Die *Leitungsorga-*

nisation, die aus dem Stab und der *Zentralstelle* für Gesamtverteidigung besteht, ist sein strategisches Führungsorgan. Dem *Stab* für Gesamtverteidigung gehören Vertreter der Departemente, der Bundeskanzlei, der Armee, des Zivilschutzes und der Kriegswirtschaft an. Der *Rat* für Gesamtverteidigung ist ein beratendes Organ des Bundesrates, das sich aus Vertretern der Kantone und verschiedener Bereiche des öffentlichen Lebens zusammensetzt.

671 Der strategische Auftrag der Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung

Stab und Zentralstelle für Gesamtverteidigung

- erarbeiten zuhanden des Bundesrates die strategischen *Entscheidungsgrundlagen*;
- unterstützen den Bundesrat bei allen mit der *Verwirklichung* der schweizerischen Strategie zusammenhängenden Geschäften;
- planen die der Selbstbehauptung dienenden Massnahmen, insbesondere auch die *Zuteilung der personellen und materiellen Mittel*, im Sinne der vorliegenden strategischen Grundsätze;
- beantragen den *rechtzeitigen Übergang* von einem Bereitschaftsgrad zu einem andern;
- stimmen alle Selbstbehauptungsmassnahmen aufeinander ab und *überwachen* ihren Vollzug;
- stehen dem Bundesrat für den Krisen-, den Neutralitätsschutz- und den Verteidigungsfall als *Stabsorgan* zur Verfügung.

Die Zentralstelle im besonderen

- orientiert die *Kantone* über die Absichten und Massnahmen des Bundes im Bereich der Gesamtverteidigung;
- *unterstützt* und *berät* die Kantone bei ihren Vorbereitungen;
- betreibt die im Hinblick auf die Gesamtverteidigung notwendige *Schulung und Ausbildung* der zivilen und militärischen Instanzen;
- überprüft *laufend* die Konzeption der Gesamtverteidigung.

672 Die Aufgaben der Kantone im Rahmen der Gesamtverteidigung

Den Kantonen fallen folgende Aufgaben zu:

- Sicherstellung der *Regierungs- und Verwaltungstätigkeit*
- *Information* der Gemeindebehörden und der Bevölkerung
- Aufrechterhaltung von *Ruhe und Ordnung*
- Vollzug der Massnahmen im *Zivilschutz*
- *Aufnahme und Betreuung* von Flüchtenden
- Aufrechterhaltung des öffentlichen *Gesundheitswesens*
- *Versorgung* der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern
- *Instandhaltung der Verkehrswege* und Anlagen der öffentlichen Dienste
- Durchführung des *Kulturgüterschutzes* sowie
- Durchführung der *delegierten Bundesaufgaben*.

7 Die sicherheitspolitischen Leitsätze

Für die Verwirklichung der schweizerischen Sicherheitspolitik gelten die nachfolgenden Leitsätze:

701 Dynamische Selbstbehauptung

Die schweizerische Sicherheitspolitik im allgemeinen und die Gesamtverteidigung im besonderen erwachsen aus dem *Selbstbehauptungswillen* unseres Volkes gegenüber den bestehenden und möglichen künftigen Bedrohungen. Sie sind Instrumente einer dynamischen Selbstbehauptung und zielen nicht auf die Aufrechterhaltung des Status quo oder auf eine Militarisierung unseres Lebens ab, sondern bilden die *Voraussetzung* selbständiger innerstaatlicher Entwicklung und fruchtbarer internationaler Zusammenarbeit.

702 Ausrichtung auf Bedrohung und Angriff

Die Sicherheitspolitik befasst sich mit allen Handlungen, die *in feindlicher Absicht*, unter Gewaltandrohung oder unter Gewaltanwendung gegen unseren Staat, unser Volk und seine Existenzgrundlagen gerichtet sind oder sich indirekt so auswirken. Hingegen sind die Selbstbehauptungsprobleme, die sich aus der friedlichen Veränderung Umwelt und aus der Entwicklung der Gesellschaft im rechtsstaatlichen Rahmen ergeben, nicht Gegenstand der Sicherheitspolitik, sondern der Politik im weitesten Sinne.

703 Zusammenfassung der Kräfte

Die latente Bedrohung, die vielfältigen Angriffsformen und das Vorhandensein von Massenvernichtungsmitteln, die jederzeit eingesetzt werden können, verlangen eine *umfassend konzipierte*, rasch einsatzbereite Organisation der zivilen und militärischen Selbstbehauptungskräfte.

704 Vorrang der Demokratie

Die Verteidigung freiheitlich-demokratischer Grundsätze darf nicht in Formen geschehen, die diesen Grundsätzen widersprechen. Wenn aus sicherheitspolitischen Gründen unsere demokratischen Einrichtungen und Lebensgewohnheiten eingeschränkt werden müssen, hat sich dies auf das *unbedingt Notwendige* zu beschränken.

705 Vorrang der politischen Führung

Die Führung der Gesamtverteidigung, deren Notwendigkeit sich aus der sicherheitspolitischen Zielsetzung ergibt, liegt *in allen Fällen* beim Bundesrat als der verfassungsmässig obersten politischen Exekutivbehörde. Den Kantons- und Gemeindebehörden fallen im Bereiche ihrer Zuständigkeit wichtige Aufgaben zu.

706 Angemessener Einsatz der Mittel

Die Vorkehrungen für unsere Selbstbehauptung müssen so getroffen werden, dass die Regierung *auf jede Art der Bedrohung* mit angemessenen Gegenmassnahmen antworten kann.

707 Gewalt nur in Notwehr

Die Schweiz bekennt sich zum Grundsatz, dass internationale wie nationale Konflikte ohne Gewaltanwendung ausgetragen werden sollten. Ihr Ziel ist aber nicht der Friede um jeden Preis, sondern der *«Friede in Unabhängigkeit»*, der uns die Freiheit bewahrt, unsere Angelegenheiten in demokratischer Weise selbst zu ordnen, womit auch die bestmöglichen Voraussetzungen für die Freiheit des Einzelnen geschaffen werden. Dieses Ziel ist notfalls mit Waffengewalt zu erreichen.

708 Aktive Aussenpolitik

Die schweizerische Aussenpolitik beruht auf den Grundsätzen der Neutralität, der Solidarität und der Disponibilität; sie leistet damit einen Beitrag zur allgemeinen Friedenssicherung und bildet die nach *aussen aktive Komponente* unserer Sicherheitspolitik.

709 Krisenbewältigung

Obwohl die Mittel des Kleinstaates zur Krisenbewältigung bescheiden sind, leistet die Schweiz personelle und materielle Hilfe zur Verminderung von Spannungen und zur Linderung von Not. Sie hält sich ihrer Tradition gemäss für *Gute Dienste* jeglicher Art zur Verfügung (Disponibilität).

710 Ständige angemessene Bereitschaft

Zur Selbstbehauptung gehören schon in normalen Zeiten Studium, Planung und Schulung der strategischen Elemente, Wachsamkeit gegenüber indirekten Angriffen sowie eine ständige *angemessene Bereitschaft*, überraschenden Bedrohungen zu begegnen. Damit wird die Voraussetzung für die aktiven Massnahmen der allgemeinen Friedenssicherung geschaffen.

711 Hinaufschrauben des «Eintrittspreises» (Dissuasion)

Die *Hauptkomponente* der schweizerischen Strategie ist *defensiv*. Oberstes Ziel ist es, einen allfälligen Gegner von einem Angriff abzuhalten, indem sie ihm glaubwürdig vor Augen führt, dass die Schweiz nicht oder *nur mit unverhältnismässig grossem Aufwand* bezwungen werden kann. Sämtliche zivilen und militärischen Massnahmen im Bereiche der Gesamtverteidigung sind auf diesen Grundgedanken auszurichten.

712 Absichten des Gegners durchkreuzen

Die Wirkung unserer Kriegsverhinderungsmassnahmen ergibt sich aus der *sichtbaren* Entschlossenheit und Bereitschaft, die Absichten eines möglichen Gegners zu durchkreuzen, feindliches Potential lahmzulegen und einen *lange dauernden Abwehrkampf* zu führen. Nur ein geordnetes Zusammenwirken aller zivilen und militärischen Elemente vermag diese Wirkung sicherzustellen.

713 Nachhaltige Kampfführung

Versagen unsere Kriegsverhinderungsmassnahmen und wird uns ein Krieg aufgezwungen, so müssen die zivilen und militärischen Mittel unsere *Bevölkerung* schützen und einen möglichst grossen Teil unseres *Staatsgebietes* behaupten können.

714 Allfällige Zusammenarbeit mit dem Gegner unseres Angreifers

Wenn die Schweiz in einen Krieg verwickelt wird, fallen die Neutralität und die sich aus ihr ergebenden Beschränkungen aussenpolitischer und militärischer Art dahin. In einem solchen Falle sind wir *frei*, mit dem Gegner unseres Angreifers militärisch zusammenzuarbeiten, wobei unser Kampfpotential eine starke Verhandlungsposition und ein hohes Mass an Mitbestimmung gewährleisten soll.

715 Überlebenschancen für alle

Aktive und passive Mittel dienen der Verminderung von Verlusten und Schäden und damit auch der Aufrechterhaltung der Widerstandskraft. *Jeder Einwohner* unseres Landes soll eine Chance haben, den Krieg zu überleben. Gegen Massenvernichtungsmittel wird ein möglichst wirksamer Schutz geschaffen.

716 Schutz an Ort und Stelle

Die Zivilbevölkerung darf ihr Heil, insbesondere auch beim Einsatz von Massenvernichtungsmitteln, nicht in der Flucht suchen wollen. Unser Land ist dafür zu klein, und die militärischen Operationen würden durch Flüchtlingsströme behindert. Die Überlebenschance bei Flucht ist gering; die Zivilbevölkerung hat sich deshalb auf *länger dauernde Aufenthalte* in den Schutzräumen einzustellen.

717 Widerstand im besetzten Gebiet

Kleinkrieg und *gewaltloser Widerstand* in besetzten Gebieten werden innerhalb der durch das Kriegsvölkerrecht gezogenen Schranken vorbereitet und nötigenfalls geführt, damit der Gegner unseren ungebrochenen Freiheitswillen erkennt und ihm eine Besetzung mit allen möglichen Mitteln erschwert wird.

718 Opferbereitschaft und Konzentration auf das Wesentliche

Erfolgversprechende Selbstbehauptung wird stets Opfer an Zeit und Geld sowie persönliche Anstrengungen erfordern. Ihr Ausmass bestimmt in unserer Demokratie die Bundesversammlung und letztlich das Volk. Ein folgerichtig auf das Wesentliche ausgerichtetes Handeln erzielt mit einem *Minimum an Aufwand* ein *Maximum an Wirkung*.

719 Jede Anstrengung lohnt sich

Glaubwürdige Sicherheitspolitik und Gesamtverteidigung werden sich zu unseren Gunsten auswirken, auch wenn nicht sämtlichen Bedrohungen mit ausreichenden Mitteln entgegengetreten werden kann. Jede Verstärkung unseres Potentials *erhöht* unsere Sicherheit.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	112
1 Einführung	114
11 Sicherheitspolitische Lage	114
12 Notwendigkeit und Zweck einer Sicherheitspolitik	115
13 Politik und Strategie	115
14 Grundlagen	116
2 Die sicherheitspolitischen Ziele der Schweiz	117
21 Wahrung des Friedens in Unabhängigkeit	117
22 Wahrung der Handlungsfreiheit	118
23 Schutz der Bevölkerung	118
24 Behauptung des Staatsgebietes	118
3 Die Bedrohung	118
31 Bedrohungsformen	119
311 Zustand relativen Friedens	119
312 Indirekte Kriegführung	120
313 Konventioneller Krieg	120
314 Krieg mit Massenvernichtungsmitteln	121
315 Erpressung	121
32 Beurteilung der Bedrohungen	121
4 Unsere strategische Zielsetzung	123
41 Angemessene Reaktion	123
411 Unsere sicherheitspolitischen Ziele im Lichte der Bedrohung	123
412 Bezeichnung strategischer Fälle	124
42 Die strategischen Hauptaufgaben	124
421 Selbstbehauptung im Zustand relativen Friedens	125
422 Allgemeine Friedenssicherung und Krisenbewältigung	125
423 Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft (Dissuasion)	125
424 Kriegführung	127
425 Schadenminderung und Sicherstellung des Überlebens	127
426 Widerstand im feindbesetzten Gebiet	127
427 Überschneidungen	128
5 Unsere strategischen Mittel	128
51 Allgemeine Randbedingungen	128
511 Einschränkende Faktoren	129
512 Völkerrechtliche Vorbehalte	129

52	Innenpolitische Voraussetzungen	129
521	Auseinandersetzung mit der Umwelt	130
522	Innere Probleme	131
523	Elemente des Zusammenhalts	131
53	Strategie im Bereich der Aussenpolitik	131
531	Neutralität	131
532	Internationale Präsenz	132
533	Der strategische Auftrag der Aussenpolitik	132
54	Strategie im militärischen Bereich	133
541	Die Armee	133
542	Besonderheiten der Armee	133
543	Rüstung	134
544	Der strategische Auftrag der Armee	134
55	Strategie im engeren zivilen Bereich	135
551	Der Zivilschutz	135
551.1	Grundsätzliche Bedeutung	135
551.2	Beitrag zur Dissuasion	136
551.3	Der strategische Auftrag des Zivilschutzes	136
552	Wirtschaft und Finanzen	136
552.1	Gegensätzliche Anforderungen an die Wirtschaft	136
552.2	Ernährung und Landwirtschaft	137
552.3	Industrie	137
552.4	Verkehr	137
552.5	Energiewirtschaft	137
552.6	Finanzielles Potential	138
552.7	Auswirkungen	138
552.8	Der strategische Auftrag der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge und der Kriegswirtschaft	138
553	Information, psychologische Abwehr, Staatsschutz	139
553.1	Präsenz der Behörden	139
553.2	Information nach aussen	139
553.3	Information nach innen	139
553.4	Psychologische Abwehr und Staatsschutz	140
553.5	Der strategische Auftrag auf dem Gebiet der Information, der psychologischen Abwehr und des Staatsschutzes	140
56	Infrastruktur für Kampf und Überleben	141
561	Koordination der Dienste	141
562	Kriegswichtige Verwaltungsaufgaben	141
563	Der strategische Auftrag der Koordinationsorgane	141
57	Vergleichende Betrachtung der Mittel	142
571	Wechselseitige Abhängigkeit der Mittel	142
572	Gewichtung der Mittel in bezug auf die Dissuasionswirkung	142
573	Unterschiede in bezug auf die Flexibilität	143
6	Führung im Rahmen der Gesamtverteidigung	143
61	Das Führungsbedürfnis	143
62	Vorbereitungen auf Notstände	144
63	Politische und militärische Führung	144
64	Ausfall von Führungsinstanzen	144
65	Die Führungsstruktur	145

	Seite
66	Der Werdegang strategischer Entschlüsse 145
67	Die Führungsorgane der Gesamtverteidigung 145
671	Der strategische Auftrag der Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung 146
672	Die Aufgaben der Kantone im Rahmen der Gesamtverteidigung 146
7	Die sicherheitspolitischen Leitsätze 147
701	Dynamische Selbstbehauptung 147
702	Ausrichtung auf Bedrohung und Angriff 147
703	Zusammenfassung der Kräfte 147
704	Vorrang der Demokratie 147
705	Vorrang der politischen Führung 147
706	Angemessener Einsatz der Mittel 148
707	Gewalt nur in Notwehr 148
708	Aktive Aussenpolitik 148
709	Krisenbewältigung 148
710	Ständige angemessene Bereitschaft 148
711	Hinaufschrauben des «Eintrittspreises» (Dissuasion) 148
712	Absichten des Gegners durchkreuzen 149
713	Nachhaltige Kampfführung 149
714	Allfällige Zusammenarbeit mit dem Gegner unseres Angreifers 149
715	Überlebenschancen für alle 149
716	Schutz an Ort und Stelle 149
717	Widerstand im besetzten Gebiet 149
718	Opferbereitschaft und Konzentration auf das Wesentliche 150
719	Jede Anstrengung lohnt sich 150

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) (Vom 27. Juni 1973) 11 740

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1973
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	34
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.08.1973
Date	
Data	
Seite	112-153
Page	
Pagina	
Ref. No	10 045 832

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.