

Sicherheitspolitische Aufgaben des EDA im Rahmen der Gesamtverteidigung

Referat, gehalten von Botschafter E. Diez,
Vertreter des EDA im Stab für Gesamtverteidigung

1. Grundbegriffe der Gesamtverteidigung

Nach der Orientierung der Teilnehmer der Botschafterkonferenz über aktuelle Probleme unserer Landesverteidigung durch den Generalstabschef, rechtfertigt es sich, unsere Missionschefs im Ausland auch über die besonderen sicherheitspolitischen Aufgaben des EDA im Rahmen der Gesamtverteidigung zu informieren. Dies besonders deshalb, weil die Aussenpolitik im Rahmen der schweizerischen Sicherheitspolitik wichtige Aufgaben in der Gesamtverteidigung zu erfüllen hat.

Die Gesamtverteidigung umfasst die Summe aller zivilen und militärischen Anstrengungen zur Erreichung der sicherheitspolitischen Ziele der Schweiz. Gemäss BV Artikel 2 steht die Bewahrung der Unabhängigkeit des Landes als erstes Ziel im Vordergrund. Die Neutralität ist dabei das wichtigste Mittel zur Erhaltung der Unabhängigkeit.

Gesamtverteidigung bedeutet weder die Militarisierung des zivilen Bereichs, noch die Herabminderung der Landesverteidigung zur blossen Verwaltungsaufgabe.

Die heutige Konzeption der Gesamtverteidigung beruht in ihren Grundsätzen auf dem Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (vom 27. Juni 1973). Dieser

Bericht wurde seither durch den Zwischenbericht zur Sicherheitspolitik vom 3. Dezember 1979 ergänzt.

Diese beiden Berichte über die Sicherheitspolitik der Schweiz enthalten nicht nur massgebende Ausführungen über die Konzeption der Gesamtverteidigung, sondern geben auch wichtige Hinweise auf einzelne Teilbereiche, wie namentlich die militärische Landesverteidigung, die Aussenpolitik, den Zivilschutz, die Kriegswirtschaft, die Information und den Staatsschutz, sowie die allen diesen Bereichen dienende gemeinsame Infrastruktur, die im Konfliktsfall sowohl dem Kampf der Truppe wie auch dem Ueberleben der Bevölkerung dient.

Als sicherheitspolitische Ziele der Schweiz nennt der Bericht des Bundesrates von 1973 die Wahrung des Friedens in Unabhängigkeit, die Wahrung der eigenen Handlungsfreiheit, den Schutz der Bevölkerung sowie die Behauptung des Staatsgebietes.

Konflikte können sich von blossen Spannungen zu eigentlichen Krisen und schliesslich zum offenen Krieg in seinen verschiedenen Formen entwickeln. Damit zwischen den einzelnen Zweigen der Gesamtverteidigung, namentlich auch zwischen der zivilen und militärischen Seite, die gleichen Vorstellungen bestehen, werden im Bericht über die Sicherheitspolitik die folgenden sechs spezifisch für die Schweiz bedeutsamen strategischen Fälle unterschieden:

- | | |
|--------------------------|--|
| - 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 |

Der Bericht über die Sicherheitspolitik enthält sodann einen Ueberblick über unsere strategischen Mittel. 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 Kriegshinderung und für den Abwehrkampf.
- Zivilschutz, Kriegswirtschaft, Information und Staatsschutz stellen das Durchhaltevermögen und den Schutz der Bevölkerung sicher.
- Eine weitgehend gemeinsame Infrastruktur dient sowohl dem Kampf der Truppe wie dem Ueberleben der Bevölkerung.

Für das EDA von besonderem Interesse ist der strategische Auftrag der Aussenpolitik. Er wird wie folgt umschrieben:

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 Kriegshinderung 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.

2. Organisation und Ausbildung auf dem Gebiet der Gesamtverteidigung

Die oberste Leitung der Gesamtverteidigung liegt, wie bei der Staatsführung überhaupt, beim Bundesrat. Im Neutralitäts- und im Verteidigungsfall tritt neben die Landesregierung für die Belange der militärischen Landesverteidigung der Oberbefehlshaber der Armee. Regierung und General, beide von der Bundesversammlung gewählt, haben eng miteinander zusammenzuarbeiten. Wohl erhält der General vom Bundesrat den Auftrag zur Verteidigung des Landes; in der Art und Weise der Durchführung sowie in der Wahl der Mittel ist aber der Oberbefehlshaber frei.

Die Eidgenössischen Räte haben am 27. Juni 1969 ein besonderes Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung erlassen. Dieses sieht in Artikel 1 vor, dass der Bundesrat, dem die Leitung der Gesamtverteidigung obliegt, für die Koordination der Vorbereitung und Durchführung aller der Gesamtverteidigung dienenden zivilen und militärischen Massnahmen sorgt. Es stehen ihm dafür nach Artikel 2 des Gesetzes die Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung und der Rat für Gesamtverteidigung (ein aus Vertretern ausserhalb der Bundesverwaltung zusammengesetztes Konsultativorgan) zur Verfügung. Die Leitungsorganisation umfasst einmal den Stab für Gesamtverteidigung, der aus Vertretern der Departemente, der Bundeskanzlei, der Kriegswirtschaft, des Zivilschutzes und der Armee zusammengesetzt ist; dann die Zentralstelle für Gesamtverteidigung, einer Verwaltungsstelle, die die nötigen Vorbereitungs- und Durchführungsarbeiten vorzukehren, Kurse und Uebungen über Gesamtverteidigung durchzuführen und die erforderlichen Studien auf dem Gebiet der Gesamtverteidigung zu veranlassen hat.

Das EDA ist gegenwärtig im Stab für Gesamtverteidigung durch den Direktor für Völkerrecht vertreten. Der Stab ist im Grunde genommen ein Koordinationsorgan, das in Friedenszeiten alle nötigen Vorbereitungsarbeiten koordiniert und soweit bearbeitet, dass sie dem Bundesrat zur Beschlussfassung vorgelegt werden können.

Der Vertreter des EDA vertritt im Stab alle Belange seines Departements, namentlich Aussenpolitik, Völkerrecht und Neutralität. Er hat auch dafür zu sorgen, dass im Departement die entsprechenden Vorbereitungsarbeiten durchgeführt werden und dass geeignete Leute im Rahmen der Organisation für Gesamtverteidigung zur Verfügung stehen und nötigenfalls für den Einsatz geschult werden.

Bei den bisher regelmässig durchgeführten Gesamtverteidigungsübungen, an denen jeweils auch das EDA massgebend beteiligt war, hat sich gezeigt, dass im Neutralitätsschutz- und Verteidigungsfall eine straffere Organisation notwendig ist. Auf Bundesratsebene hat die Bundeskanzlei, die schon in Friedenszeiten als Stabsorganisation des Bundesrates fungiert, in geeigneter Form einen Sonderstab zur Vorbereitung der Geschäfte des Bundesrates zu bilden. Dem Bundeskanzler steht als Koordinationsorgan der Departemente nötigenfalls die erweiterte Generalsekretärenkonferenz zur Verfügung. In den Departementen werden Departementsstäbe gebildet, die in konzentrierter Form die wichtigsten Departementengeschäfte (vor allem eigentliche Regierungsgeschäfte, unter Delegation der Verwaltungsgeschäfte) entweder selbst erledigen oder dem Bundesrat zur Beschlussfassung vorlegen. Ein wichtiges Führungsinstrument des Bundesrates ist sodann die Lagekonferenz, die bereits in Friedenszeiten den interdepartementalen Nachrichtenaustausch, vor allem zwischen EDA, EMD und EJPD, sichert und im Krisenfall dem Bundesrat kurzfristig alle Elemente für eine Lagebeurteilung liefert.

Unter den zahlreichen konkreten Problemen, die sich im Rahmen der Gesamtverteidigung stellen, ist vor allem der rationelle Einsatz der militärischen und personellen Mittel von Bedeutung. Um diesen zu gewährleisten, wurden verschiedene Koordinierte Dienste geschaffen (Sanität, Versorgung, Uebermittlung, AC-Schutz, Transporte). Ganz allgemein geht es um eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen militärischen und zivilen Stellen auf den verschiedenen Kommando- und Verwaltungsstufen bis hinauf zur Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Oberbefehlshaber.

Gegenstand der Gesamtverteidigung bilden auch weitere Probleme, die hier nur stichwortartig angedeutet werden können:

- Auswirkungen der Mobilmachung nicht nur auf die Armee, sondern auch auf die zivilen Behörden (Uebergang zum Neutralitätsschutzfall, Vollmachten an den Bundesrat, Wahl des Oberbefehlshabers und Koordination mit dem Bundesrat;
- Hilfe der Armee an die Zivilbevölkerung;
- Ordnungsdienst der Armee (im Sinne der Unterstützung der Zivilpolizei bei der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern);
- Weisungen an Zivilbevölkerung und Zivilbehörden für den Verteidigungsfall, aber auch für den Fall einer Besetzung von schweizerischem Hoheitsgebiet;
- Schaffung von Möglichkeiten zum Ausweichen der Regierung in den Zentralraum an vorbereitete Standorte, die dem Bundesrat die Aufrechterhaltung der Regierungstätigkeit auch in Extremsituationen des Verteidigungsfalles ermöglichen sollen.

3. Besondere Probleme des EDA

Wie bereits erwähnt, bildet die Aussenpolitik einen wichtigen Teil der Sicherheitspolitik. Auch die Aussenpolitik hat das Ihre beizutragen zur Kriegsverhinderung und zum Schutze der Neutralität. Die Diplomatie der friedlichen Streiterledigung und der Anbietung Guter Dienste kann zur Entschärfung von Konflikten dienen und bildet somit ein nicht zu unterschätzendes Element unserer Sicherheitspolitik.

Auch die laufenden Aufgaben des EDA haben insofern sicherheitspolitische Aspekte, als ihnen im Neutralitätsschutzfall wie auch im Verteidigungsfall besondere Bedeutung zukommt. Dies gilt sowohl für den Schutz der schweizerischen Interessen im Ausland (Schweizerbürger und schweizerisches Vermögen) wie auch hinsichtlich der Beziehungen zu den anderen Staaten (Prinzip der Univer-

salität). Die Nachrichtenbeschaffung ist im Zeitpunkt eines Konfliktes von hervorragender Bedeutung. Wichtig ist vor allem, dass die Regierung auch in einem Zeitpunkt über Verbindungen verfügt, die von fremden Einflüssen, namentlich der Zensur ausländischer Staaten, unabhängig sind. Die Information der Aussenposten, wie z.B. die Orientierung über die in der Schweiz getroffenen oder noch zu treffenden ausserordentlichen Massnahmen, wird im Konfliktfall ebenfalls wichtig. Darüber hinaus gilt es auch, das Ausland über den schweizerischen Standpunkt objektiv zu orientieren. In diesem Zusammenhang kommt dem Problem der internationalen Präsenz der Schweiz nicht nur durch Vermittlung unserer Aussenposten, sondern auch im Rahmen internationaler Organisationen besondere Bedeutung zu. Ein UNO-Beitritt der Schweiz hätte unter diesem Gesichtspunkt auch einen ausgesprochen sicherheitspolitischen Aspekt. Dem EDA obliegt es schliesslich, schon im Neutralitätsschutzfall für die Einhaltung des humanitären Rechtes einzustehen.

Im Neutralitätsschutzfall sind die Bestrebungen der schweizerischen Aussenpolitik - wie die der Armee - vor allem auf den Schutz der Neutralität und die Verhinderung von Neutralitätsverletzungen gerichtet. Gute Dienste, namentlich die Uebernahme fremder Interessen, werden den diplomatischen Apparat stark belasten. Die Sicherstellung der Landesversorgung dient nicht nur der Zivilbevölkerung, sondern auch der Armee. Dabei hat das EDA eine besondere Verantwortlichkeit auf dem Gebiete der Seeschifffahrt wie auch der Rheinschifffahrt. Im Neutralitätsschutzfall sind die schweizerischen Interessen vor allem unter dem Gesichtspunkt der neutralen Personen und des neutralen Eigentums vor völkerrechtlichen Uebergriffen zu schützen.

Selbst im Konfliktfall erwachsen aber der Aussenpolitik wichtige Aufgaben, und zwar in enger Zusammenarbeit mit der Armee; nur so kann erreicht werden, dass alle diplomatischen und militärischen Mittel optimal für die Erreichung der Kriegsziele eingesetzt werden. Die Versorgung der Armee nicht nur mit Waffen und Munition, sondern auch mit Nachschubgütern, namentlich flüssigen Treib- und Brennstoffen, wird eines der dringendsten Anliegen der schweize-

rischen Behörden. Da im Verteidigungsfall die Neutralität nicht mehr besteht, ist nunmehr auch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten möglich. Der Verteidigungsfall wird auch bewirken, dass die Wahrung der schweizerischen Interessen im Angreiferstaat einem Drittstaat anvertraut werden muss. Schliesslich kann sich im Verteidigungsfall die Notwendigkeit ergeben, den Regierungssitz in den Zentralraum zu verlegen. Für das EDA stellt sich in jenem Zeitpunkt das Problem der parallelen Verlegung des Diplomatischen Corps, dem auch im Verlegungsfall die Gelegenheit zu direkter Kontaktnahme mit der Landesregierung geboten werden muss.

4. Organisatorische Probleme des EDA im Rahmen der Gesamtverteidigung

Es wurde bereits erwähnt, dass das EDA in den Organen der Gesamtverteidigung, namentlich im Stab für Gesamtverteidigung, vertreten ist. Mitarbeiter des EDA nehmen laufend an Kursen und Uebungen über Gesamtverteidigung teil, um sich schon in Friedenszeiten auf ihre Aufgabe im Konfliktfall vorzubereiten.

Da das Departement in seinen wesentlichen Teilen ohnehin eine Stabsorganisation darstellt, wird die Aufstellung eines Departementsstabes, der sich aus praktischen Gründen in einen Haupt- und einen Ergänzungsstab gliedert, keine besonderen Schwierigkeiten bereiten. Im Grunde genommen geht es lediglich darum, dass sich das EDA im Konfliktfall auf seine wichtigsten Aufgaben, namentlich die eigentlichen Regierungsaufgaben, deren Entscheidung dem Bundesrat obliegt, konzentriert.

Aktiv nimmt das EDA sodann an der bereits erwähnten Lagekonferenz teil. Auch auf die besonderen Aufgaben der Seeschifffahrt und der Rheinschifffahrt im Rahmen der Kriegswirtschaft ist bereits hingewiesen worden.

Zum Schluss sei noch einmal unterstrichen, dass auch den Aussenposten im Konfliktfall eine wichtige sicherheitspolitische Rolle zukommt. Die schweizerische Präsenz im Ausland ist dann wichtiger denn je. Für die Sicherstellung der Versorgung von Volk und Armee, die eine der Voraussetzungen des Ueberlebens ist, wird die Schweiz auf die Hilfe von aussen angewiesen sein. Auch hier erwachsen unseren Aussenposten wichtige Aufgaben. Schliesslich wird auch der Schutz von schweizerischen Personen und schweizerischem Vermögen im Verteidigungsfall wesentlich schwieriger werden als im Normalfall. Ganz besonders ist aber der Bundesrat auf möglichst lückenlose, objektive und unzensurierte Nachrichten seiner Aussenposten angewiesen.

Wenn auch nie alle Möglichkeiten eines Konfliktsfalles vorausgesehen werden können, so hat sich doch das EDA über seinen besonderen Einsatz im Neutralitätsschutz- und im Verteidigungsfall nicht nur Gedanken zu machen, sondern soweit als möglich auch die geeigneten Vorkehren zu treffen. An der Zentrale sind die wichtigsten Vorbereitungen im Gange. Es wäre wünschenswert, wenn auch die Missionschefs im Ausland sich auf einen möglichen Einsatz im Konfliktfall in geeigneter Weise vorbereiten würden.