

Eine Leitungsorganisation für die Gesamtverteidigung : Hinweise zur Vorlage des Bundesrates

Autor(en): **Kaech, Arnold**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische
Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **134 (1968)**

Heft 7

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-44475>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

selbständigen Panzerbataillonen und den Aufklärungsbataillonen zu bilden, die heute in der Feld- und Mechanisierten Division vorhanden sind. Eine Eingliederung der Aufklärungsbataillone als Panzerverband in das Panzerregiment ist insofern gerechtfertigt, als heute bereits die Aufklärungsbataillone vorwiegend mit Kampfaufgaben betraut werden und in naher Zukunft mit Vorteil die Leichtpanzer durch Kampfpanzer ersetzt werden müssen.

Somit bleiben die sechs Panzerregimenter der heutigen *Mechanisierten Divisionen* verfügbar, wobei entweder je eine Mechanisierte Division zu zwei Regimentern den Armeekorps organisch eingegliedert würden oder sich die Möglichkeit der Bildung von zwei Divisionen zu drei Regimentern ergibt, wobei die beiden Divisionen der Armee unterstellt bleiben und im Sinne der operativen Schwergewichtsbildung oder Entscheidung zum Einsatz gelangen würden.

– Die Reorganisation der *Grenzdivisionen* haben wir nicht behandelt. Auch hier würde sich die notwendige Straffung im

Sinne einer Verminderung der Verbände zugunsten einer Verbesserung der Kampfkraft vor allem für die Aufgaben des Kampfeinsatzes gegen einen mechanisierten Gegner aufdrängen, wobei man möglicherweise zu verschiedenen organisierten Divisionen innerhalb der drei Feldarmee Korps gelangen könnte, da auch die Kampfprärie selbst recht unterschiedlicher Natur sind.

┌ Zusammenfassend möchten wir betonen, daß die vorstehenden Ausführungen in erster Linie die sich für die Zukunft stellenden Probleme aufdecken und eine mögliche Richtung angeben wollen, die sich sukzessive und auf eine evolutionäre Weise verwirklichen lassen. Dies um so mehr, als sie der Forderung nach einer Konzentration der Mittel im Sinne der Anpassung der Verbände an die durch den Verjüngungsprozeß erfolgte Bestandesverminderung, verbunden mit einer Modernisierung der Verbände für den Kampf im atomaren oder konventionellen Krieg, entsprechen. Die klare Konzeption der Gliederung und des Einsatzes der taktischen Kampfgruppen und der Heereseinheiten ist eine der wichtigsten Voraussetzungen dazu. Wa.

Eine Leitungsorganisation für die Gesamtverteidigung; Hinweise zur Vorlage des Bundesrates

Von Arnold Kaech, Direktor der Eidgenössischen Militärverwaltung

Am 8. Mai 1968 hat der Bundesrat eine Vorlage über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung verabschiedet. Das Militärdepartement wurde beauftragt, die Kantone, den Landesverteidigungsrat sowie interessierte Organisationen – darunter auch die Schweizerische Offiziersgesellschaft – zur Vernehmlassung einzuladen. Die Entwürfe zu Botschaft, Bundesgesetz und Verordnung sind Ende Mai veröffentlicht worden. Sie haben ein weites, durchwegs positives Echo in Presse, Radio- und Fernsehkommentaren gefunden. Ihr wesentlicher Inhalt kann somit als bekannt vorausgesetzt werden. Mit den nachstehenden Hinweisen sollen deshalb lediglich einige Leitgedanken der Vorlage etwas hervorgehoben werden.

★

Der Bundesrat leitet seinen Botschaftsentwurf mit den folgenden bedeutungsvollen Feststellungen ein:

«Die Bedrohung in einem künftigen Krieg richtet sich nicht allein gegen die bewaffneten Streitkräfte, sondern ebenso gegen die Zivilbevölkerung. Sie ist ihrer Natur nach total und umfaßt alle Bereiche des staatlichen und menschlichen Lebens. Dementsprechend kann die Landesverteidigung nicht mehr ausschließlich Sache der Armee sein. Sie muß zu einer Gesamtverteidigung erweitert werden, welche auch die zivilen Bereiche des staatlichen Lebens einschließt. In Zeiten der Gefahr wird sie zur alles umfassenden, wichtigsten Aufgabe des Bundes und der in diesem zusammengeschlossenen Gemeinwesen.»

Diese Erkenntnis ist nicht neu. Die wichtigsten Gebiete der zivilen Verteidigung, wie beispielsweise die wirtschaftliche Kriegsvorsorge, der Zivilschutz, der Staatsschutz, die psychologische Abwehr, sind denn auch in den letzten Jahren mit zum Teil sehr beachtlichen Anstrengungen ausgebaut worden. Diese Anstrengungen werden – namentlich auf dem Gebiet des Zivilschutzes – fortgesetzt werden müssen. Die Voraussetzungen dafür sind gegeben, die gesetzlichen Grundlagen vorhanden, die Organisationen en place oder im Aufbau, tüchtige Männer am Werk.

Die Vorlage des Bundesrates befaßt sich deshalb nicht mit der

materiellen Ordnung der Gesamtverteidigung und ihrer Teilbereiche. Sie ist vielmehr eine recht einfache, in die Form eines Gesetzes gekleidete Organisationsmaßnahme, mit welcher auf Bundesebene ein Instrumentarium geschaffen wird, dessen sich die Regierung bei der Leitung der Gesamtverteidigung bedienen kann. Vorgesehen ist – das sei kurz rekapituliert – die Einsetzung einer Leitungsorganisation und eines Konsultativorgans.

Die *Leitungsorganisation* besteht aus

– dem *Stab für Gesamtverteidigung*, in folgender Zusammensetzung:

- Direktor der Zentralstelle für Gesamtverteidigung als Vorsitzender
- je ein Vertreter der Departemente und der Bundeskanzlei
- je ein Vertreter folgender ziviler und militärischer Stellen:
 - Bundesamt für Zivilschutz
 - Stab der Gruppe für Generalstabsdienste
 - Abteilung für Territorialdienst und Luftschutztruppen
 - Amt des Delegierten für wirtschaftliche Kriegsvorsorge
- der *Zentralstelle für Gesamtverteidigung*, mit hauptamtlich tätigem Direktor, Mitarbeitern, Dokumentations- und Sekretariatsdiensten.

Als Konsultativorgan ist ein *Rat für Gesamtverteidigung* vorgesehen, dem Vertreter der Kantone, der Politik, der Wissenschaft, Technik und weiterer Bereiche des nationalen Lebens, nicht aber Leute aus der Verwaltung, angehören sollen.

★

Welche Überlegungen haben zu dieser Lösung geführt?

Grundlegend für die Botschaft und damit auch das Bundesgesetz ist die Erkenntnis, daß nach unserem Verfassungsrecht der Bundesrat unter Vorbehalt der Oberaufsicht der Bundesversammlung sowohl im Frieden wie im Krieg für die Gesamtverteidigung allein verantwortlich ist. Da die Gesamtverteidigung die wichtigsten Fragen der Staatsführung einschließt, kann deren Leitung nicht in andere Hände gelegt werden. Sie ist eine unveräußerliche und kennzeichnende Aufgabe des Bundesrates; dieser kann sie weder abtreten noch teilen.

Der Inhalt der Leitungsfunktion im Frieden ist weitgehend planender, vorbereitender, verwaltungsmäßiger Art.

Es handelt sich darum, einen Gesamtüberblick zu gewinnen, der aus vielen Teilbildern zusammengesetzt werden muß, mehrere Teilplanungen zu einem Gesamtplan zusammenzufassen, Entscheidungen herbeizuführen, die über den Bereich der hierarchisch geordneten Verwaltungspyramide, zum Beispiel eines Departements, hinausgreifen. Oft wird es nötig sein, Dienstwege kurz zu schließen, wobei aber keine Verwirrung gestiftet werden darf. Manchmal genügt es, unter mehreren Beteiligten die Federführung, die Verantwortung festzulegen. Es geht um die Ergreifung von Initiativen auf Gebieten, in denen nichts geht, weil jeder auf die Bewegung des andern wartet.

Das sind die – wenig heroischen – Aspekte der Leitung der Gesamtverteidigung. Sie bedeuten zu einem guten Teil Arbeit im Verwaltungsdschungel. Für diese Arbeit fehlen heute die Leute, es fehlt die dafür nötige, angemessene Organisation.

★

Wie könnte eine solche Organisation aussehen?

Naheliegender ist der Gedanke an ein *Landesverteidigungsdepartement*, an ein Departement also, in dem alle Bereiche der Gesamtverteidigung vereinigt und in einer Hand wären. Das Besteckende an dieser Lösung ist, daß an Stelle des Koordinierens, des mühsamen Paktierens, Ausgleichens, Konferierens zwischen Dienststelle und Dienststelle, zwischen Departement und Departement das Befehlen treten könnte. Das hätte seine unbestreitbaren Vorteile, wie auch die Festlegung der Verantwortung für den ganzen weiten Bezirk auf eine einzige Spitze klare Verhältnisse schaffen würde.

Gerade hier setzt aber die Kritik an. Kann ein einzelner eine solche Verantwortung tragen, ohne im Regierungskollegium ein untolerierbares Übergewicht zu bekommen? Ist es angängig, einen Departementsvorsteher im Rahmen der Gesamtverteidigung mit Befugnissen auszustatten, die ihn unweigerlich in Konflikt mit den Friedensaufgaben anderer Departemente bringen? Sollte, um es korrekt auszudrücken, der Chef dieses Superdepartements – Verteidigungsminister im extremsten Sinne des Wortes – die Kriegswirtschaft neben dem Volkswirtschaftsdepartement, die Staatsschutzgeschäfte neben dem Justiz- und Polizeidepartement führen, ein Kriegstransportamt unabhängig vom Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement leiten? Überschneidungen, Doppelspurigkeiten und zweifellos schwerste Kompetenzkonflikte wären unvermeidlich, ganz abgesehen von einer Aufblähung des Verwaltungsapparates, die untragbar erscheint.

Der Bundesrat hat deshalb eine Lösung Typ Landesverteidigungsdepartement abgelehnt. Sie ist mit dem Kollegialsystem nicht vereinbar und widerspricht unserem staatspolitischen Empfinden. Ein Mann kann nicht allein über die wichtigsten Gebiete der Staatsführung – um diese und nichts anderes geht es bei der Gesamtverteidigung – bestimmen. Nach Herkommen und Verfassung ist diese Aufgabe der Regierung vorbehalten.

★

Nachdem einer wesentlichen Verschiebung der Zuständigkeiten innerhalb der verschiedenen Departemente zum Zwecke einer Zusammenfassung der für die Gesamtverteidigung wichtigen Aufgaben Bedenken staatspolitischer und organisatorischer Art entgegenstehen, galt es, eine Lösung zu finden, die ohne solche Gewichtsverschiebungen auskommt. Es konnte sich der Natur der Sache nach nur um eine Stabsorganisation handeln.

Bei der Suche nach einer geeigneten und zweckmäßigen Form schien es gegeben, die für die Teilbereiche der Gesamtverteidigung maßgebenden Vertreter der Departemente, Dienst- und Kommandostellen in einem institutionalisierten Gremium, ähn-

lich dem bisherigen Koordinationsausschuß für zivile und militärische Landesverteidigung, zusammenzufassen. Bezeichnung: *Stab für Gesamtverteidigung*. Dadurch ist dem Erfordernis der *sachlichen Kompetenz des Stabsorgans* Rechnung getragen. Die Leute, die in diesem Gremium sitzen, wissen, von was sie reden, was sie zu tun haben. Diese Form erlaubt, praktisch alle Teilbereiche auf einfache Weise zum Zusammenwirken zu bringen. Sie schafft in bezug auf die Zuständigkeitsordnung der einzelnen Departemente keine neuen Regelungen, vermeidet die Schaffung neuer Verwaltungsorganismen und die Gefahr von Doppelspurigkeiten sowie der Verwischung der Verantwortungsbereiche.

Für sich allein genommen vermag jedoch ein solches Gremium von Exponenten der verschiedenen Verteidigungsbereiche – wie die Erfahrung gezeigt hat – nicht zu genügen. Es würde nie durchschlagskräftig genug sein. Seiner Aktion mangelt vor allem die Permanenz. Die Vertreter der Teilbereiche sind durch ihre angestammten Aufgaben derart in Anspruch genommen, daß von ihnen nicht eine initiierende, planende und ausführende Tätigkeit im Gesamtbereich erwartet werden kann. Sie haben vielmehr ihren sachbezogenen Beitrag an das Ganze zu liefern und im Gesamtrahmen ihre Anliegen zu vertreten; sie sind unentbehrlich für die Integrierung der Teilresultate und für einen koordinierten, auch die andern Gebiete berücksichtigenden Vollzug. Für sich allein vermag indessen ein solches Gremium kein wirksames Arbeitsinstrument zu sein. Es bedarf vielmehr der Ergänzung durch eine *permanent und ausschließlich tätige, die Stabsarbeit vorbereitende und leitende Persönlichkeit, welche über eine kompetente Gruppe hauptamtlicher Gehilfen und die notwendigen Sekretariats- und Dokumentationsdienste verfügen muß*.

Dies soll mit der Schaffung einer *«Zentralstelle für Gesamtverteidigung»* erreicht werden. Nach den Richtlinien und im Auftrag des Bundesrates, unterstützt durch das Gremium der Vertreter der verschiedenen Teilbereiche und mit deren Hilfe, wird diese Zentralstelle für die kontinuierliche Behandlung der Geschäfte der Gesamtverteidigung zu sorgen haben. Sie hat insbesondere Vorbereitungsarbeiten an die Hand zu nehmen, Koordinationsfunktionen auszuüben, für die Behebung von Mängeln und Lücken in den Verteidigungsvorbereitungen zu sorgen, Entscheidungsgrundlagen vorzubereiten und auch beim Vollzug ordnend und kontrollierend tätig zu sein. Diese Aufgaben stellen sich selbstverständlich nur dann, wenn nicht eindeutig ein bestimmtes Departement allein zuständig oder ohne weiteres federführend ist. Im Bereich der Gesamtverteidigung ist dies indessen zumeist nicht der Fall.

Damit ein solches Stabsorgan nicht in der Luft hängt, ist es administrativ einem Departement zu unterstellen, wie dies ähnlich zum Beispiel für die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung – ein typisches Stabsorgan des Bundesrates – der Fall war.

Dem Schwergewicht der Aufgaben entsprechend, ist allerdings der Stab für Gesamtverteidigung nicht wie die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung dem Finanz- und Zolldepartement, sondern dem Militärdepartement zuzuweisen.

Als Ergänzung und gewissermaßen Gegengewicht zu diesem der Natur der Sache nach aus der Verwaltung hervorgegangenen Stabsorgan des Bundesrates für die Gesamtverteidigung soll als beratendes Gremium, allerdings mit veränderter Aufgabenumschreibung und Zusammensetzung, der bisherige *Landesverteidigungsrat* beibehalten werden.

★

Welches ist das Verhältnis des Stabes für Gesamtverteidigung zur Zentralstelle?

Es war nicht ganz leicht, ihre gegenseitigen Befugnisse auszuwägen und richtig zuzumessen. In der Vorlage des Bundesrates liegt die Führung eher beim Stab als bei der Zentralstelle. Diese hat mehr zudienende Funktion. Sie schafft nach dem Text der Verordnung «die Voraussetzungen für die Tätigkeit des Stabes», arbeitet nach dessen Richtlinien.

Die Akzente dürften so richtig gesetzt sein. Sicher ist indessen, daß das respektive Gewicht der beiden Instanzen nicht in erster Linie von der Rolle abhängt, die ihnen zugeschrieben ist, sondern von ihrer innern Dynamik.

Ein Gremium wie der Stab für Gesamtverteidigung ist ein recht schwer zu bewegendes Gebilde. Nicht von diesem Stab, sondern vom Chef der Zentralstelle, der ihn ja präsidiert, wird die initiierte Wirkung, die Permanenz der Aktion, ausgehen müssen. Die Zentralstelle jedoch kann nur gestützt auf die im Stab zusammengefaßten Teilbereiche wirksam arbeiten. In dieser Interdependenz wird die Leitungsorganisation ihren Weg suchen müssen. Ihr Wirken wird ins Spannungsfeld zwischen der fachlichen Zuständigkeit der Mitglieder des Stabes und der «Disponibilität», der überlegenen Arbeitskapazität des Chefs der Zentralstelle und seiner Mitarbeiter gestellt sein.

Daß es dabei auf die hier und dort tätigen Persönlichkeiten ankommt, versteht sich von selbst.

★

Wenn man den in der Verordnung festgelegten *Geschäftsgang* betrachtet, wird die Natur der Leitungsorganisation als Hilfsorgan des Bundesrates nochmals und vollends klar.

Klar wird vor allem, daß an der sachlichen Zuständigkeit der Departemente nichts geändert ist. Der Direktor des Bundesamtes für Zivilschutz wird in seiner Verantwortung für den Schutz der Zivilbevölkerung durch die Einsetzung der Leitungsorganisation weder eingeschränkt noch entlastet. Der Delegierte für Kriegswirtschaft bleibt für seinen Bereich unverändert zuständig.

Insofern Anliegen, die nur einen Teilbereich der Gesamtverteidigung betreffen, vor den Bundesrat gebracht werden müssen, braucht die Leitungsorganisation gar nicht eingeschaltet zu werden. Es ist eine Sache des betreffenden Departements. Wenn aber, was die Regel ist, Gesamtaspekte zu berücksichtigen sind, hat die Leitungsorganisation für den Bundesrat das Terrain vorzubereiten. Hierin liegt, abgesehen von den wichtigen Aufgaben konzeptioneller und planerischer Natur, ihre Hauptfunktion. Damit ist auch ihre Rolle als Hilfsorgan gekennzeichnet.

★

Ein Wort noch zur Stellung der Leitungsorganisation im Aktivdienst.

Auch hier ist davon auszugehen, daß durch das vorgesehene Gesetz keine Kompetenzen verschoben werden; auch die des Oberbefehlshabers werden mithin nicht berührt: Er hat die ihm nach Gesetz zustehende Machtfülle und den Auftrag, den ihm der Bundesrat gab. Für die Erfüllung dieses Auftrages ist er allein verantwortlich. Dabei darf nun freilich die Tatsache nicht übersehen werden, daß der Bedrohung nicht mehr allein mit militärischen Mitteln begegnet werden kann. Der Bestimmung von Artikel 212 der Militärorganisation, die dem General nach freiem Ermessen das Verfügungsrecht über alle zur Erfüllung seines Auftrages notwendigen personellen und materiellen *Streitmittel* des Landes zubilligt, stehen gesetzliche Ansprüche des Zivilschutzes und der Kriegswirtschaft auf Benützung von Personen und Gütern gegenüber. Der General wird seine Mittel (Sanität, Transporte, Übermittlung, ja sogar Truppenverbände) je nach Lage nicht für rein militärische Operationen, sondern für das «Überleben» der Bevölkerung einsetzen müssen. In einem Konflikt, bei dem Front und Hinterland gleichermaßen in Mit-

leidenschaft gezogen werden, müssen die Prioritäten entsprechend festgelegt werden. Vor allem aber ergibt sich aus dem totalen Charakter des Krieges eine ständige Interdependenz zwischen «militärischen» und «zivilen» Entscheiden. So wird – um dies simplifizierend zu verdeutlichen – in Zeiten erhöhter Spannung der Kurs der Regierung weitgehend nicht nur durch die militärische Bereitschaft, sondern durch Geist und Haltung der Bevölkerung, die Versorgungslage und die Möglichkeiten des passiven Schutzes von Menschen und Gütern bestimmt werden. Umgekehrt wird bei Zwischenfällen, die im Zwielicht zwischen Krieg und Frieden eintreten, die angemessene militärische Verhaltensweise kaum ohne Berücksichtigung außenpolitischer, psychologischer, informationstechnischer Gegebenheiten festgelegt werden können. Selbst im Krieg werden die militärischen Aktionen in einem weit höhern Maße von der «Lage auf dem zivilen Sektor» beeinflußt werden, als wir uns das auf Grund unserer die Bevölkerung ja praktischerweise meist außer acht lassenden Manöver wohl vorstellen.

Es wird also zu noch bedeutend engeren Beziehungen zwischen General und Bundesrat kommen als bisher. Der eine wie der andere Teil hat dabei seine spezifische Verantwortung: der General die für die militärische Landesverteidigung, gemäß seinem Auftrag, der vielleicht einiger Präzisierungen im ange deuteten Sinne bedarf; der Bundesrat diejenige für die zivilen Verteidigungsbereiche. Er ist und bleibt zudem, im Frieden wie im Krieg, die oberste leitende und vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft. Die Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung ist – wie wir gesehen haben – sein Hilfs- und Stabsorgan. Eigene Befugnisse hat sie nicht. Es sollte deshalb auch nicht zu Kompetenzkonflikten zwischen dem General und dieser Leitungsorganisation kommen. Solche Konflikte werden sich wohl unvermeidlich nach wie vor aus den unterschiedlichen Verantwortungen ergeben, in die Oberbefehlshaber und Regierung gestellt sind. Die dem Bundesrat zur Verfügung stehende Leitungsorganisation sollte zu ihrer sachlichen, angemessenen Lösung beitragen können.

★

In abschließender Beurteilung kann wohl gesagt werden:

Die vorgesehene Neuerung ist nicht spektakulär, aber nötig. Sie dürfte wirksam sein. Sie entspringt nicht doktrinären Überlegungen, sondern der Erfahrung und pragmatischem Denken.

Sie stellt – das sei wiederholt – nicht den Versuch zu einer materiellen Regelung der verschiedenen Bereiche der Gesamtverteidigung dar. Wenn das vom Bundesrat vorgeschlagene Gesetz angenommen wird, werden wir weder mehr Luftschutzraum noch eine höhere Bettenzahl in Notspitälern haben. Unsere Informationsmittel werden nicht besser, unsere Vorräte nicht größer sein. Wir werden auf allen diesen Gebieten in unseren Anstrengungen nicht nachlassen dürfen. Die Neuordnung der territorialdienstlichen Organisation – für die praktische Zusammenarbeit zwischen militärischer und ziviler Landesverteidigung von besonderer Bedeutung – ist zum Abschluß zu bringen. Auf der zivilen Seite wird eine entsprechende Parallelorganisation mit zivilen Stäben namentlich auf der Stufe der Kantone zu schaffen sein. Sanitätsdienst, Transportdienst, Übermittlungsdienst sind auf die Erfordernisse der totalen Bedrohung auszurichten. Ein nationales Alarm- und Informationssystem harret der Verwirklichung. All diesen Zielen bringt uns das vorgesehene Gesetz nicht näher. Die Leitungsorganisation, die es vorsieht, wird uns aber erlauben, besser als jetzt im Rahmen der Gesamtverteidigung zusammenzuarbeiten, zu planen, zu steuern, zu wirken und zu vollbringen. Darum geht es also: um die Schaffung eines Instrumentes, mit dem längst erkannte Aufgaben – endlich – angepackt und gelöst werden können.