Zeitschrift: Schutz und Wehr : Zeitschrift der Gesamtverteidigung = revue pour les problèmes relatifs à la défense intégrale = rivista della difesa integrale

Herausgeber: Schweizerische Luftschutz-Offiziersgesellschaft; Schweizerische Gesellschaft der Offiziere des Territorialdienstes

Band: 37 (1971)

Heft: 11-12

Artikel: Verbindung und Gesamtverteidigung

Autor: Wanner, H.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-364583

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.08.2025

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

Verbindungen und Gesamtverteidigung

Von Dr. H. Wanner, Direktor der Zentralstelle für Gesamtverteidigung

Vorbemerkungen

Im Begriff «Gesamtverteidigung» findet sich optisch und inhaltlich die Vorstellung der Vereinigung von bisher eher für sich bestehenden Bereichen durch koordinierende Tätigkeit. Im «technischen» Sinne bezeichnet das Wort einerseits die Summe aller Selbstbehauptungsmassnahmen und -mittel, die ein Gemeinwesen anwendet, und anderseits ihre Organisation, um die staatspolitischen Ziele gegenüber Bedrohung, Machtgebrauch und gewaltsamen Angriff durchzusetzen und zu erreichen.
Es erübrigt sich, auf die einzelnen Teile der Gesamtverteidigung einzugehen. Soviel sei angetönt, dass die Gesamtverteidigung zwei zu einem umfassenden Ganzen integrierte Hauptbereiche umfasst, nämlich die militärische und die zivile Landesverteidigung. Der Bereich der zivilen Landesverteidigung wird, soweit sie dem Staate obliegt, in die folgenden Sachgebiete aufgeteilt: Aussenpolitik, Staatsschutz, psychologische Landesverteidigung auf dem Gebiet des Informationswesens, Zivilschutz, wirtschaftliche Landesverteidigung, soziale Sicherung, Kulturgüterschutz und weitere kriegswichtige Verwaltungsaufgaben.
Dass solch umfassende und disparate Gebiete nur koordiniert und wirkungsvoll geführt werden können mit Hilfe eines leistungsfähigen Verbindungsapparates, ist wohl klar. Ja, eine Führung ist nur möglich, wenn diese Voraussetzungen tadellos spielen.

Grundsätzliches

Der weite Bereich der Möglichkeiten von krisenhafter Entwicklung, von Bedrohung und Kriegsführung fordert von unseren Behörden in der allgemeinen Vorbereitung wie in der Führung eine entsprechende **Flexibilität,** ausserordentlichen Situationen muss unter Umständen mit Massnahmen begegnet werden, die in den herkömmlichen Vorstellungen bisher keinen Platz hatten. Der Führung muss so breiter Raum gegeben werden, dass sie alle Möglichkeiten nutzen kann, die zur Erhaltung von Volk und Staat wirkungsvoll beitragen. Die Regierung trägt im Existenzkampf des Volkes und des Staates die schwerste Verantwortung, gegebenenfalls allein, dann nämlich, wenn sie ihre Entscheidungen für sich allein — getrennt von parlamentarischer Vertretung und von der Verwaltung — treffen müsste. Sie muss so handeln können, wie es ihre Verantwortung und das Ziel, dem sie verpflichtet ist, verlangen. Dass sie aber in der Lage ist, ihren Auftrag zu erfüllen, bedingt einen **Verbindungsapparat,** der allen Anforderungen in gesetzlicher und technischer Hinsicht genügen kann.
Es zeigt sich in allen Phasen unserer Selbstbehauptung — in der Verhütung des Kriegsfalls, in der Krise oder im Krieg —, dass neben der Führung der **Vorsorge** wesentliche Bedeutung zukommt. Innerhalb des militärischen Bereichs ist es selbstverständlich, dass die Tauglichkeit eines Heeres von seiner Ausrüstung und von der Ausbildung abhängt. Das gleiche gilt auch für die weiteren Bereiche der umfassenden Landesverteidigung. Auch auf ihren nichtmilitärischen Sektoren ist immer beides zu bedenken: Es sind materielle Vorkehrungen zu treffen, und es muss alles daran gesetzt werden, dass die materiell gesicherte Versorgung der Nation im Krisen- und Kriegsfall auch durchgeführt, das heisst: geführt werden kann. Es sind dies also letztlich auch Führungsprobleme.
Die konkrete Situation einer Krise, eines Katastrophenfalls, eines Krieges lässt sich nicht voraussehen. Es wird oft behauptet, es gäbe eine gutgemeinte und beflissene Vorbereitung auf den Krieg, die in dem Masse schädlich sei, als sie zu wissen glaube, vor welche Lagen uns eine Krise oder ein Krieg stellen werde. Hier liegt denn auch der tiefere Grund, weshalb wir **der Führung** der umfassenden Landesverteidigung eine so grosse Bedeutung zumessen. In den normalen Zeiten kann die umfassende Landesverteidigung mit den üblichen Mitteln der Verwaltung und in den üblichen Formen der Staatsführung bearbeitet werden. Diese Vorsorge im Frieden muss aber begleitet sein von dem Wissen, dass dieses normale System im Krisen- und im Kriegsfall einem Führungssystem Platz machen bzw. durch ein System ergänzt werden muss, das raschere Entscheide und tiefere Eingriffe erlaubt.
Wenn wir also hier die Bedeutung des Führungsmechanismus — allerdings sehr summarisch — hervorgehoben haben, so ist dies auf dem Hintergrund geschehen, dass die Voraussetzung für das Spiel dieser Elemente auch ein Problem der Verbindungen ist.

Das Zusammenwirken aller Teile der Gesamtverteidigung

Wenn die zunächst militärisch verstandene Landesverteidigung zu einer umfassenden Gesamtverteidigung ausgebaut werden soll, stellt sich die Aufgabe, die zivilen Bereiche — des einzelnen Bürgers und der organisierten Gemeinschaften — in die Verteidigung einzuschliessen. Das setzt nicht bloss voraus, dass man innerhalb dieser zivilen Bereiche die für die Verteidigung notwendigen Massnahmen findet und verwirklicht; es **müssen** diese zivilen Bereiche insbesondere auch mit Führungsspitzen ausgestattet und in einen Gesamtplan eingebaut werden. Die Befehlsbereiche sind aufeinander abzustimmen, die gegenseitigen Wechselwirkungen und Abhängigkeiten zu erkennen und zu beachten. Erst wenn alle Bereiche sich wirkungsvoll ergänzen und ineinandergreifen, kann von Gesamtverteidigung gesprochen werden.
Dieser Zusammenbau aller Befehlsbereiche bringt ein ganzes Füllhorn von Problemen. Sie liegen auf der Ebene der Zuständigkeit (Hoheiten des Bundes oder der Kantone), der Kompetenzen, des Leitungsschemas und der persönlichen Durchschlagskraft. Diese Vielfalt der Kompetenzen erzwingt laufend neue Ausmarchungen; auch sind die Gegebenheiten, wie sie der Krieg bringt, nie vorauszusehen. Das Zusammenwirken aller Teile der Landesverteidigung ist daher nicht eine Aufgabe, die durch eine behördliche Anordnung ein für allemal gelöst werden könnte. Die Forderung stellt sich ständig von neuem:

sowohl für den Leitungsmechanismus wie die Zuständigkeit und die Verbindungswege. Man muss unentwegt nach der bestmöglichen Lösung suchen, die einmal geschaffene Organisation immer wieder überprüfen und den gewandelten Sachlagen und der besseren Einsicht anpassen.

Die Organisationsbereiche der Gesamtverteidigung

Der Föderalismus eidgenössischer Prägung zeichnet sich aus durch grösste Mannigfaltigkeit der Befehlsbereiche. Das nationale Leben ist geprägt durch ein dichtes Geflecht, räumlich, sachlich und funktionell teils getrennter, teils sich überlagernder Befehls-, Organisations- und Ordnungsbereiche.
In föderalistischer Sicht sind neben dem Bund (Regierung, Verwaltung, Armee) von allererster Bedeutung die Kantone und Gemeinden, zwischen die sich oft noch Bezirke einschieben, auch wenn die unterste Ebene nicht überall die gleichen Kompetenzen im Rahmen des kantonalen Rechts ausüben kann. Alle diese Gebilde sind ein Abbild der Eigenart unseres nationalen Raums, in dem landschaftlich und geschichtlich höchst Unterschiedliches eng zusammengedrängt ist.
Anders als diese föderalistisch gegliederten politischen Ordnungsbereiche ist die Befehlshierarchie der Armee zentralistisch aufgebaut. Zwischen beide gesellt sich als Verbindungsglied der Territorialdienst, und dieser lehnt sich in seiner territorialen Gliederung an die Kantone an, schafft aber für die «integrierten oder totalen Dienste» (Sanitätsdienst, Transportdienst, Versorgungsdienst usw.) möglicherweise auch eigene funktionelle Bereiche.
Zu nennen sind ausserdem Organisationen, die — obgleich privatrechtlichen Ursprungs — für den Einsatz im Rahmen der Gesamtverteidigung bedeutsam sein können, so die politischen Parteien, die wirtschaftlichen Spitzenverbände samt den ihnen angeschlossenen wirtschaftlichen Organisationen, und schliesslich ideelle, dem geistigen und kulturellen Bereich verpflichtete Verbände von nationaler Bedeutung. Diese Organisationen können in Zeiten hoher staatlicher Beanspruchung zur Mitarbeit herangezogen werden; der Bund hat, insbesondere im Rahmen der Kriegswirtschaft, schon während der beiden Weltkriege solche Organisationen mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraut. Wenn diese Organisationen auch keine Befehlsspitzen mit öffentlich-rechtlich-autoritativer Zuständigkeit besitzen, so herrscht da doch einigermassen straffe, teils auch rein faktisch starke Führung. Ihre Mitwirkung kann daher ein wertvolles Element der Gesamtverteidigung sein, sei es auch nur in der Form, dass ihre Spitzenleute, getragen vom Vertrauen der Verbandsangehörigen, mitwirken und dadurch unmittelbar diese Verbände an der Verantwortung für die Gesamtverteidigung teilhaben lassen.
Man wird sagen dürfen, dass die Schweiz vergleichsweise die weltweit höchste Anzahl von Ordnungsbereichen aufweist, die je über eigene Entscheidungsbefugnisse verfügen oder doch jedenfalls so ausgestaltet sind, dass sie solche Befugnisse zu übernehmen imstande wären.

Die Bedeutung der Organisationsbereiche für die Gesamtverteidigung

Diese Vielzahl von Organisationsbereichen birgt Schwächen in sich. Wird nämlich die Führung durch weitgehende Aufteilung von Kompetenzen auf eine Vielzahl von Befehlsbereichen abgestützt, so büsst sie Beweglichkeit und Schmiegsamkeit ein. Die Führung im Krieg verlangt daher den Grundsatz, dass die Kompetenzen zusammengelegt werden.
Ein dichtes Geflecht mit hinreichend autonomem Befehlsbereich kann aber anderseits die Widerstandskraft auch erheblich steigern und bedeutet insoweit eine Stärke. Fällt die Befehlsspitze aus, so wird lediglich ein vergleichsweise enger Bereich führerlos; die Nachbarbereiche, die noch funktionstüchtig sind, können einspringen und mit ihrem Kommandoapparat und ihren Mitteln zunächst einmal das Fortbestehen einer verantwortlichen Führung sichtbar machen, wie es erste Bedingung für die Ueberwindung von Krisenlagen ist.
Die organisatorische Vorbereitung des Zusammenwirkens aller Teile der Landesverteidigung muss die bestmöglichen Systeme dieser beiden gegensätzlichen Gesichtspunkte anstreben. Ideal wäre es, so lange als möglich die Führung zentral zu halten, dann aber, wenn sie in einzelne Sektoren oder überhaupt ausfällt, sofort eine Ersatzführung einspringen zu lassen, in Form einer Aktualisierung bereitstehender Befehlsbereiche innerhalb der föderalistischen Möglichkeiten.
Der Sicherstellung der Kommunikations- und Verbindungsmittel zwischen allen Stufen und Bereichen kommt deshalb wesentliche Bedeutung zu. Es geht darum, die normalen zivilen Informationsmittel zu benützen und so lange als möglich zu erhalten. Dann aber müssen alle jene Verbindungsmittel eingesetzt werden, die vor allem der Armee zur Verfügung stehen.

Die Konzeption der Verbindungsmittel im Rahmen der Gesamtverteidigung

Angesichts der neuen Aufgabe, die sich bei der Verwirklichung der Gesamtverteidigung stellen, ist es notwendig, die bisherige Konzeption der Fernmeldedienste, die im wesentlichen auf einer Verordnung aus dem Jahre 1947 beruht, zu überprüfen. Es geht darum, eine Bestandesaufnahme der heute zur Verfügung stehenden Fernmeldemittel (Telegraph, Telefon, Radio, Fernsehen) zu machen. Sodann müssen die Uebermittlungsbedürfnisse im Bereich der Gesamtverteidigung überprüft werden und mit dem Ist-Stand verglichen werden; allfällige Lücken sollen festgestellt werden. Es geht darum, eine Konzeption zur Verwirklichung eines integrierten Uebermittlungsdienstes auszuarbeiten. Wir verstehen darunter die Zusammenlegung aller zivilen und militärischen Mittel und die Schaffung einer Organisation, um die Vorbereitungsmassnahmen sowie den Einsatz sämtlicher Mittel im aktiven Dienst oder im Katastrophenfall zugunsten der Gesamtverteidigung am besten koordinieren zu können. Dann sind die Zuständigkeiten für die Festlegung von Prioritäten und der Einsatz von Fernmeldemitteln zu bestimmen. Schliesslich ist die vorhandene Gesetzgebung zu überprüfen und allenfalls anzupassen.

Dies ist eines der Probleme, das sich heute aus der Sicht der Gesamtverteidigung stellt, und zwar diejenigen der Führung und der Verbindungen. In den folgenden Abschnitten geht es darum, die sich stellenden Fragen aus der Sicht einzelner Teilbereiche aufzudecken und zu beantworten.