

# Strategische Führung

Autor(en): **Senn, Hans**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **149 (1983)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **19.03.2021**

Persistenter Link: <http://doi.org/10.5169/seals-54969>

## **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.



# Strategische Führung

Kkdt zD Hans Senn

**Strategische Führung heisst Handeln der Regierung in ausserordentlichen Lagen. Vielschichtige Bedrohungen erfordern eine Ausrichtung aller strategischen Mittel auf gemeinsame Ziele. Die Führungstechnik muss den bedrängenden Umständen angepasst werden. Das gelingt nur bei vorangegangener Schulung. Vom gleichen Autor erscheint nächstens in der Schriftenreihe ASMZ eine Geschichte der Gesamtverteidigung unter dem Titel «Friede in Unabhängigkeit».**

## Strategie – Sicherheitspolitik – Gesamtverteidigung

Der Begriff **Strategie** beruht auf den griechischen Wörtern *stratià* = Heer in Bewegung und *agein* = führen. Der *Stratege* war also ursprünglich Heerführer, Feldherr. Allerdings bestand oft Personalunion zwischen dem Staatsoberhaupt, der das politische Geschick seiner Nation leitet, und dem Feldherrn, der das Heer in die Schlacht führt. Nach dem Zweiten Weltkrieg begannen die Kriegstheoretiker die Höhere oder Gesamtstrategie von den Teil- oder Fachstrategien zu unterscheiden. Das war eine Folge der Tatsache, dass die Kriegführung immer mehr auf das politische, das wirtschaftliche und das psychologische Gebiet übergreifen hatte, was eine Koordination auf höherer Ebene nötig erscheinen liess.

In seinem Werk «Strategie» führt Liddel Hart aus: «Der Begriff Höhere Strategie bedeutet ... eine Art ‚Politik in der Ausführung‘, denn ihre Aufgabe ist es, alle Kraftquellen einer Nation ... zu leiten und zu koordinieren, um das von der Politik gesteckte Kriegsziel zu erreichen.» [1] Im gleichen Sinn äussert sich General Beaufre, wobei er anstelle des Begriffes «Höhere Strategie» das einfache Wort «Strategie» verwendet: «Man kann es als das Ziel der Strategie bezeichnen, die von der Politik gesetzten Aufgaben unter bestmöglicher Verwendung der verfügbaren Mittel zu erreichen.» [2]

Im Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz wird der Begriff «Strategie» von der «Staatsführung in nor-

malen Zeiten» abgegrenzt: «Strategie 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 Ereignissen im Ausland)» [3].

Die **Sicherheitspolitik** ist als Teil der Gesamtpolitik der Strategie übergeordnet. Sie setzt die Ziele der Selbstbehauptung und bestimmt den konzeptionellen Rahmen, in dem sich das strategische Denken und Handeln bewegen soll. **Gesamtverteidigung** bedeutet Organisation der strategischen Mittel zur Erreichung der sicherheitspolitischen Ziele. Gesamtverteidigung ist der Apparat, dessen sich der *Stratege* bedient, das Instrumentarium auf dem er spielt, das Orchester, das er dirigiert. Strategische Führung heisst somit im schweizerischen Verständnis «Staatsführung unter Bedrohung» oder «Staatsführung in ausserordentlichen Lagen». Im Gegensatz dazu dreht sich die tägliche politische Auseinandersetzung um Probleme, die sich aus der friedlichen Veränderung der Umwelt und der fortlaufenden Entwicklung unserer Gesellschaft ergeben.

## Schweizerische Staatsführung in Zeiten relativen Friedens

Die Leitung unseres demokratischen und föderalistischen Rechtsstaates beruht einerseits auf dem Grundsatz der Gewaltentrennung zwischen Legislative, Exekutive und Justiz, andererseits

auf der Souveränität der Kantone und der Autonomie der Gemeinden. Die Macht ist horizontal breit gefächert und vertikal auf drei Ebenen verteilt. Ihre sorgfältige Ausbalancierung zur Vermeidung einseitiger Machtfülle gilt als ungeschriebene Staatsmaxime.

Die zwei Kammern der Legislative sorgen für das Gleichgewicht zwischen horizontaler und vertikaler Machtgliederung. In der Exekutive liegt das Sagen bei den Departementen, da der nur während kurzer Zeit amtierende Bundespräsident als *primus inter pares* kaum über die andern Glieder der Kollektivbehörde emporragt. In den mündlichen Verhandlungen wird freilich versucht, die im schriftlichen Mitberichtsverfahren bezogenen Standpunkte zu mitteln. Die auf den Finanzplan abgestimmten Richtlinien für die Regierungstätigkeit zwingen den Bundesrat vermehrt zu einer Gesamtschau der Probleme.

Die öffentliche Meinung bildet sich in der freien Auseinandersetzung der Geister. Der Anteil der Medien verschiedener Färbung ist bedeutend. Zur Vernehmlassung über politische Entwürfe lädt der Bundesrat die Kantonsregierungen, Parteien, Institutionen und Verbände samt den Minderheiten ein. Die definitive Vorlage trägt den zum Ausdruck gebrachten Strömungen Rechnung; denn sie sucht durch den Kompromiss das Referendum zu umgehen oder in stattfindenden Volksbefragungen die Mehrheit der Stimmen auf sich zu vereinigen. Derartige Verfahren sind kompliziert und langwierig. Sie begünstigen den Lernprozess und führen in der Regel zu ausgewogenen, wenn auch minimalen Lösungen. Brillante Entscheide liegen kaum drin. Dafür wird Einseitigkeit vermieden, Toleranz geübt, Solidarität und Dauerhaftigkeit erreicht.

## Anforderungen an die Staatsführung in ausserordentlichen Lagen

Bedrohungslagen sind gekennzeichnet durch zunehmende Gefährdung von Leben oder Existenz einzelner Gruppen oder des ganzen Volkes. Perioden eines lange lastenden und zermürbenden Druckes wechseln ab mit plötzlich eintretenden, sich überstürzenden Ereignissen. Sie werden begleitet von einer rasch um sich greifenden Verunsicherung, die durch absichtliche Täuschung und Gerüchtebildung geschürt wird. Die Entwicklungen der Lage sind schwer voraussehbar. Unwägbar psychologische Faktoren treten in den Vordergrund. Die Regierung gerät unter Handlungsdruck. Widerprüchlichen Einflüssen ausgesetzt



muss sie folgeschwere Entscheidungen treffen, oft mehrere innert kurzer Zeit. Die Bürger verlangen Klarheit durch Information und Sicherheit in Form von Verhaltensregeln. Einer überlegten, festen und konsequenten Führung bringen sie Vertrauen entgegen. Ungewissheit, Unentschlossenheit oder gar Uneinigkeit der Behörden sowie das Ausbleiben von Losungen fördern Angst und Defaitismus. Sie führen zur Lähmung, wo gesteigerter Einsatz nötig wäre, oder zur Panik, wo Ruhe und Kaltblütigkeit bewahrt werden sollten.

Die Staatsführung steht vor ungewohnten Aufgaben. Die an sie gestellten Anforderungen hinsichtlich Voraussicht, Entschlusskraft, Qualität der Entscheidungen, straffer Leitung und Koordination des Vollzuges sowie Motivation der Ausführenden wachsen um Potenzen. Überforderung durch die verlangte Intensität und Konzentration kann nur bei Besinnung auf das Wesentliche und mit Hilfe der Delegation sekundärer Aufgaben vermieden werden. Um so grössere Bedeutung erhalten die grundlegenden Konzepte. Hartnäckigkeit in ihrer Verfolgung muss mit Flexibilität im taktischen Verhalten gepaart sein.

Welch eklatanter Unterschied des Gebarens im Vergleich mit normalen Zeiten. Jetzt muss die Regierung die Zügel der gestreuten Macht in ihre Hand nehmen, ohne sich vom Empfinden des Volkes zu entfernen und ohne den Kontakt mit seinen Exponenten zu verlieren. Das Defizit an echter Information und die Überschwemmung mit Propaganda erfordern die Aufklärung des Volkes und eine behutsame Lenkung der öffentlichen Meinung auf der Grundlage der Wahrheit. Übereinstimmung wird nicht mehr durch die Auswertung von Vernehmlassungen erreicht, sondern durch kluge, mutige und geschickt vertretene Entscheide einer glaubwürdigen Regierung. Ihre Autorität muss echt sein, das heisst, dem unausgesprochenen Willen der Volksmehrheit entsprechen. Der zur Überwindung der Not in Kauf genommene Verlust an Demokratie darf nicht zur Entfremdung von Bürger und Staat und damit zur Diktatur führen. Richtig genutzt kann der föderative Aufbau unseres Staates dazu beitragen, diese Gefahr abzuwenden. Wenn der Bundesrat nicht bloss enge Führung mit den Vollmachtenkommissionen des Parlamentes, sondern auch mit den Kantonsregierungen hält, wird ihm die Stimmung in den verschiedenen Regionen nicht entgehen. Das dichte Netz von Führungsstrukturen, das die Schweiz überzieht, ist bestens geeignet, die Ideen der Landesregie-

rung zu interpretieren, zu vermitteln und bei Ausfall zentraler Instanzen selbständig weiterzuverfolgen.

Auch wenn wir erwarten dürfen, dass Magistraten, die in die oberste Behörde unseres Landes gewählt wurden, geborene politische Führer sind, halte ich eine Vorbereitung, um nicht zu sagen Schulung, auf die Staatsführung in ausserordentlichen Lagen für unumgänglich; denn das gewohnte Führungsverhalten und die geläufige Führungstechnik müssen unter Umständen von einem Tag auf den andern grundlegend geändert werden. An die Stelle von schriftlichen Anträgen und Mitberichten tritt unter dem Druck der Geschehnisse nach dem Ergreifen von Sofortmassnahmen häufig eine mündliche Beurteilung der Lage. Der Überblick der Generalisten über das Ganze wird wichtiger als die fachlich abgestützte Meinung der Departemente. Die sorgfältige Analyse der Feindmöglichkeiten muss in eine übergeordnete Synthese, eine fundierte Gesamtschau, ausmünden. Die Durchsetzung des beschlossenen Aktionsplanes erfordert weniger politisches Geschick als Überzeugungskraft, Unbeugsamkeit, Risikobereitschaft und Konsequenz. Hohe militärische Kommandanten unterziehen sich mit grösster Selbstverständlichkeit regelmässigen Führungsübungen. Die Stabsorganisation des Justiz- und Polizeidepartementes wurde durch terroristische Aktionen schon öfters auf die Probe gestellt. Es ist sehr zu begrüssen, dass sich auch der Gesamtbundesrat seit geraumer Zeit Klausuren unterwirft, in denen er sich mit strategischen Fragen auseinandersetzt. Nur wer sich immer wieder an das Reich des scheinbar Unvorstellbaren herantastet, um Probleme zu lösen, die nicht alltäglicher Natur sind, baut dem Schock der Überraschung vor und lernt das Krisenmanagement zu beherrschen.

### Sicherheitspolitische Zielsetzung

Hauptziel unserer Sicherheitspolitik ist die **Wahrung des Friedens in Unabhängigkeit**. Friede und Unabhängigkeit bilden eine untrennbare Einheit. Keines ist ohne das andere denkbar. Krieg beeinträchtigt die Ausübung der Freiheitsrechte. Fremdherrschaft kann auf die Dauer keinen Frieden begründen. Und doch gibt es Zwangslagen, in denen vorübergehend auf den Frieden oder die Unabhängigkeit verzichtet werden muss. Der schwerwiegende Entscheid, welchem der beiden Güter im konkreten Bedrohungsfall der Vorrang gebührt, ist der jeweiligen Regierung aufgegeben, die ihn nach sorgfältigem Abwägen aller Umstände trifft.

Um der Fremdbestimmung zu entgehen, kann es nötig werden, die Unabhängigkeit in einem uns aufgezwungenen Krieg zu verteidigen. Dieser birgt grosse Gefahren und Risiken für das Leben der Bevölkerung und ihre Existenzgrundlage in sich. Bevor es soweit kommt, sollen deshalb alle denkbaren Anstrengungen unternommen werden, um die Selbstbestimmung ohne Krieg zu wahren. Im Bestreben, den Gegner vom Angriff abzuhalten, wird ihm vor Augen geführt, dass sein Einsatz in keinem vernünftigen Verhältnis zum erzielbaren Gewinn steht. Das geschieht einerseits durch die Demonstration einer hohen Verteidigungsbereitschaft und andererseits durch das Verdeutlichen der Vorteile, welche eine unversehrte Schweiz auch ihm bietet. Bricht der Krieg trotzdem aus, soll durch geeignete Massnahmen das Überleben eines Grossteils des Volkes sichergestellt und der materielle Schaden soweit als möglich herabgemindert werden. Gleichzeitig muss immer wieder nach Gelegenheiten Ausschau gehalten werden, unter annehmbaren Bedingungen Frieden zu schliessen.

Wenn im Extremfall die Existenz unseres Volkes auf dem Spiel steht, was im Nuklearzeitalter nicht völlig ausgeschlossen werden kann, wird es allenfalls notwendig, die staatliche Selbständigkeit zeitweise dem Weiterleben der Nation hintanzustellen. [4] Der Angreifer darf allerdings keinen Augenblick Zweifel daran hegen, dass wir entschlossen sind, uns bis zum äussersten zu wehren, sonst würde er dazu verleitet, uns zu erpressen. Unsere Verteidigungsbereitschaft muss notfalls durch die Tat unter Beweis gestellt werden; denn zwischen einer echten und einer fingierten Drohung ist schwer zu unterscheiden. Darüber gibt erst die Reaktion auf die Ablehnung eines Ultimatums Aufschluss. Doch dürfte auch ein rücksichtsloser Gegner letztlich nicht an der völligen Zerstörung seines Angriffsobjektes interessiert sein, würde er sich doch damit eigenhändig um die erhoffte Beute bringen. Dennoch kann im Verlaufe eines Krieges der Moment kommen, in dem wir der Übermacht erliegen. In diesem Fall geht der Kampf in den verschiedenen Formen des Widerstandes bis zur Befreiung weiter. Unser Konzept der Sicherheitspolitik schliesst Kapitulationen der Regierung aus.

### Doppelte Bedeutung der Strategie

Als **Strategie im engern Sinn** gilt das Verhaltenskonzept, zu dem sich die Regierung in Verfolgung der sicherheitspolitischen Ziele auf Grund einer



eingehenden Beurteilung der Lage im konkreten Fall entschlossen hat. Strategie ist somit das Ergebnis der Willensbildung auf der sicherheitspolitischen Ebene.

**Strategie im weiteren Sinn** schliesst auch den Prozess der Willensbildung mit ein: «Unter Strategie verstehen wir das grundsätzliche Denken, Handeln und Verhalten in sicherheitspolitischen Fragen», sagt der Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz. [5]

General Beaufre verleiht dem doppelten Verständnis der Strategie deutlich Ausdruck. Einerseits unterstreicht er: «Jeder besonderen Situation entspricht eine besondere Strategie.» Andererseits fordert er, die Strategie müsse «zu einer Denkmethode werden, mit deren Hilfe man die Ereignisse erfassen, ihrer Bedeutung nach einordnen und entsprechend das wirksamste Verfahren festlegen kann.» [6] Nun hat das Ergebnis einer sicherheitspolitischen Lagebeurteilung einmaligen Charakter; eine Denkmethode bleibt dagegen über längere Zeit gültig. Professor Karl Schmid, Präsident der Kommission für strategische Fragen, nahm den Begriff Denkmethode auf, verstand darunter aber das Überwinden der engstirnigen sektoriellen Betrachtungsweisen durch übergeordnete interdisziplinäre Überlegungen. Er teilte die Ansicht Beaufres, es sei «lebenswichtiger als je zuvor, eine Denkmethode zu entwickeln, die uns erlaubt, die Ereignisse zu lenken, statt von ihnen mitgerissen zu werden.» [7]

Der Klarheit wäre besser gedient, wenn man einerseits die Strategie als umfassende Leitidee der Regierung für ihr Handeln in einer besonderen Bedrohungssituation begreifen und andererseits von strategischer Denkmethode oder Lagebeurteilung sprechen würde.

## Strategische Grundsätze

General Beaufre philosophiert weiter, das Wesen der Strategie liege im abstrakten Spiel, das sich aus dem Gegensatz zweier Willen, des eigenen und des feindlichen, ergebe. Strategie sei die Kunst, sich zur Lösung eines Konfliktes der Dialektik der Willen zu bedienen. [8] Sie könne deshalb nicht in ein starres Lehrgebäude gezwungen werden [9] oder auf Präzedenzfälle abstellen. Nicht bloss die feindliche Absicht, auch Mittel und Umwelt seien dauernd Veränderungen unterworfen. [10] Trotz diesen Vorbehalten dürfte es sich empfehlen, gewisse Grundsätze zu befolgen, von denen wir einige formulieren wollen.

Der erste und wichtigste Grundsatz lautet: **Wahrung der Handlungsfreiheit.** [11] Eine Regierung, die unter den Zwang der Ereignisse gerät, kann nicht mehr sämtliche Massnahmen ergreifen, die zur Erhaltung der Sicherheit des Landes notwendig wären. Damit sie nicht in diese fatale Lage kommt, darf sie keine verwundbaren Stellen dulden, an denen der Feind die Abwehr aufbrechen kann; denn die Gesamtverteidigung ist bekanntlich so stark wie ihr schwächstes Glied. Die Regierung muss ausserdem über Machtmittel verfügen, die es ihr gestatten, Zumutungen abzulehnen, weil sie imstande ist, die Ordnung im Innern aufrechtzuerhalten und Angriffe von aussen abzuwehren. Unter Strategie wird deshalb auch die Kunst verstanden, «die Macht bei der Durchsetzung der politischen Ziele zur Geltung zu bringen.» [12]

Der zweite Grundsatz bildet das Gegenstück zum ersten. Er gebietet, **die Absichten des Gegners**, unter geschickter Ausnutzung seiner Schwachstellen, **immer wieder zu durchkreuzen**, um seine Aktionsmöglichkeiten entscheidend einzuschränken. [13]

Der dritte Grundsatz besteht in der **angemessenen Reaktion** auf fremde Herausforderungen. [14] Es gilt, einerseits dem Überraschtwerden vorzubeugen und Schwächeperioden zu vermeiden, andererseits die Kräfte für das entscheidende Messen intakt zu halten. Diese doppelte Forderung erheischt einen gut funktionierenden Nachrichtendienst, der die Gefährdungen richtig einschätzt sowie ein strenges Haushalten mit den beschränkten eigenen Mitteln. Ihr Einsatz soll auf das wesentliche konzentriert werden.

Der vierte Grundsatz verlangt, dass alle strategischen Mittel nach einem **einheitlichen Plan** verwendet werden, um ein Höchstmass an Wirkung auf den Gegner zu erreichen. [15]

Der fünfte Grundsatz fordert dazu auf, **der Eskalationsgefahr entgegenzuwirken und die Entspannung zu begünstigen**, ohne im Bereich des Unverzichtbaren nachzugeben. Konflikte sollen gewaltfrei oder, wo dies aussichtslos ist, auf einer möglichst niedrigen Ebene der Gewaltanwendung ausgefochten werden. [16]

Wird die Schweiz dennoch in einen Krieg verwickelt, so fallen die Neutralitätspflichten dahin. Gemäss dem sechsten Grundsatz muss sich unser Land in einer derartigen Lage **auf die richtige Seite schlagen und einen möglichst grossen strategischen Freiraum bewahren.** [17]

## Der strategische Führungsapparat

Die strategische Führung ist Sache des Gesamtbundesrates. Diese Entscheidungsbehörde pflegt ihre Beratungen auf Grund von Anträgen vorzunehmen. Zu diesem Zweck sind die Sachaufgaben des Bundes auf die einzelnen Departemente aufgeteilt. Ihre Vorsteher bringen den notwendigen Fachverstand ins Kollegium ein. Sicherheitspolitik, Strategie und Gesamtverteidigung bilden eine Ausnahme von dieser Regel, weil sie interdisziplinären Charakter haben und ein Querschnittsdenken verlangen. In Ermangelung eines Präsidialdepartementes verfügt der Bundesrat zu seiner Unterstützung über die **Leistungsorganisation für Gesamtverteidigung**. Sie besteht aus einer permanenten Zentralstelle und einem periodisch zusammen tretenden Stab, gebildet von Vertretern der Teilbereiche. Diese Leistungsorganisation ist in Zeiten relativen Friedens das Planungsorgan des Bundesrates zur Erhaltung und Festigung der Verteidigungsbereitschaft. Im Bedrohungsfall wird sie der **zentralen Stabsorganisation für ausserordentliche Lagen** eingegliedert, die **unter Leitung des Bundeskanzlers** steht. Der **Direktor der Zentralstelle für Gesamtverteidigung** nimmt darin die strategischen Belange wahr. Er leitet das interdepartementale Koordinationsorgan im Bereich der Nachrichten, genannt **Lagekonferenz**. Diese erarbeitet auf Grund der Lageberichte der Departemente und der Armee eine Synthese der Bedrohungslage und bewertet die Feindmöglichkeiten nach Kräfteansatz, Zeitverhältnissen, Gefährlichkeit und, wenn möglich, Wahrscheinlichkeit. Gestützt auf die Ergebnisse der Lagekonferenz, stellt der Direktor der Zentralstelle für Gesamtverteidigung in der **erweiterten Generalsekretärenkonferenz** Antrag über die aus der Bedrohungslage zu ziehenden Konsequenzen. Er schlägt auch die allgemeinen Gesichtspunkte vor, nach denen sich der eigene Aktionsplan richten sollte. Die erweiterte Konferenz der Generalsekretäre entsteht aus der Zusammenlegung des Stabes für Gesamtverteidigung mit der Konferenz der Generalsekretäre. Sie wird vom Bundeskanzler geleitet und dient der vorsorglichen Koordination der departementalen Anträge an den Bundesrat. Das hauptsächlich aus Vertretern der Bereiche zusammengesetzte Gremium eignet sich kaum dazu, alternative Möglichkeiten gegeneinander abzuwägen und daraus zwingende Schlüsse zu ziehen. Die Hauptlast der Denkarbeit liegt somit auf dem Direktor der Zentralstelle und seinen Mitarbeitern. Sie verkörpern das strategische Gewissen. Der **Bundeskanzler** steuert die Sicherheitsge-



schäfte nach zeitlichen und sachlichen Prioritäten. Er sorgt für ihre Abstimmung zwischen den Departementen. Der **Bundesrat** nimmt seinerseits eine Beurteilung der Lage vor. Nach Anhören des Bundeskanzlers, des Direktors der Zentralstelle und allenfalls des Generals fällt er die notwendigen Entscheide. Diese werden von der Bundeskanzlei schriftlich festgehalten und an die ausführenden Organe weitergeleitet. Die zentrale Stabsorganisation für ausserordentliche Lagen überwacht und koordiniert den Vollzug. Das interdepartementale Koordinationsorgan im Bereich der Information, die **Informationschefkonferenz**, legt nach Richtlinien des Bundesrates die Modalitäten der Information fest.

Der Führungsapparat zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen ist zwar gegenüber den normalen Verwaltungsstrukturen gestrafft, aber immer noch reichlich schwerfällig. Die Bundeskanzlei übernimmt die Aufgaben eines Präsidialdepartementes. Sie wird zu diesem Zweck durch Beschluss des Bundesrates um einen fremden Bestandteil erweitert, mit dem sie nur in Gesamtverteidigungsübungen zusammengearbeitet hat. Der Bundeskanzler teilt sich mit dem Direktor der Zentralstelle für Gesamtverteidigung in die Rolle eines Stabschefs des Bundesrates, was eine gewisse Harmonie der Charakteren voraussetzt. Die Bundeskanzlei verfügt nicht über die gleich hohe Autorität wie ein Präsidialdepartement. Sie ermöglicht aber dem Bundesrat eine Leitung der Geschäfte nach Dringlichkeit und Wichtigkeit. Der Bundespräsident seinerseits besitzt als *Primus inter pares* weder den Einfluss noch die Kompetenzen eines ausländischen Regierungspräsidenten oder Staatschefs. Auch er ist in erster Linie Vorsteher eines Departementes.

Die Lagebeurteilung wird auf zwei Ebenen vollzogen. Auf der obern Ebene kann sich der Bundesrat auf die Ergebnisse der untern Ebene, nämlich der Lagekonferenz und der erweiterten Konferenz der Generalsekretäre abstützen, die in der Regel schriftlich vorliegen. Die Departementsvorsteher sind, in Anbetracht ihrer kleinen Zahl, mit Fachaufgaben voll ausgelastet. Wenn sie zur kollegialen Beratung zusammentreten, müssen sie einerseits die Interessen ihres Departementes wahren und sich andererseits am Gesamtwohl des Staates orientieren. Die Umstellung von der einen zur andern Optik bietet verständlicherweise gewisse Schwierigkeiten. Sie kann auch zu einem innern Zwiespalt führen. Bei Meinungsverschiedenheiten müssen Kompromisse geschlossen werden. In der Abstimmung unterlegene Minder-

heiten neigen dazu, ihre Opposition bei Gelegenheit durchschimmern zu lassen. Dadurch wird die Einheit und Kraft der Führung gemindert. Der kollegiale Führungsstil ist nicht unbedingt geeignet, Krisensituationen zu meistern. Es ist daher zu hoffen, dass in Notlagen starke Persönlichkeiten ihre natürliche Autorität voll zur Geltung bringen, das Kollegium zusammenschweissen und auf einen gemeinsamen Kurs verpflichten.

### **Zivile und militärische Landesverteidigung**

Das Atomzeitalter hat das Verhältnis zwischen ziviler und militärischer Landesverteidigung grundlegend verändert. Zählten früher zivile Massnahmen eher zu den Randerscheinungen einer Konfliktstrategie, kommt ihnen heute eine dem militärischen Bereich ebenbürtige Bedeutung zu.

Kernwaffenarsenale werden in erster Linie dazu ausgenützt, politischen Druck auszuüben, Erpressungen vorzunehmen oder Vergeltung anzudrohen. Ihr tatsächlicher Einsatz im Krieg ist mit unberechenbaren Risiken verbunden. Ein nuklearer Sieg kann so lange nicht errungen werden, als der Gegner zum Zweitschlag befähigt bleibt. Ein Atomkrieg stellt die Lebensgrundlagen aller beteiligten Völker in Frage. Wer deshalb in Zonen, die für beide Weltmächte von vitaler Bedeutung sind, seine Herrschaft ausdehnen will, muss zu Methoden der indirekten Kriegführung greifen, die weniger eskalationsträchtig sind als militärische Gewaltanwendung. Er wird

- psychologische und politische Mittel einsetzen, um vorhandene Gegensätze zu vertiefen und Anhänger zu gewinnen
- wirtschaftliche Abhängigkeiten ausnützen, um Druck zu erzeugen
- mittels Sabotage und Terror Verwirrung stiften und Angst verbreiten.

All dies unternimmt er mit dem Ziel, einen Umschwung im Innern herbeizuführen, der seinen Einfluss stärkt. Indirekte Aktionen können aber auch klassische Überfälle einleiten oder begleiten, um den militärischen Widerstand zu schwächen. Die eigentlichen Kriegshandlungen sollen dadurch so beschleunigt werden, dass die Weltöffentlichkeit vor vollendete Tatsachen gestellt wird. Zu diesem Zweck verfügt beispielsweise die Sowjetunion über sogenannte Diversionstruppen, die eingesetzt werden, um die feindliche Führung und lebenswichtige Versorgungseinrichtungen lahmzulegen oder bedeutende Verkehrsanlagen in die Hand zu bekommen. Der hohe Technisie-

ungsgrad, die wachsende Bedeutung regionaler oder landesweiter Verbundsysteme mit ihren empfindlichen Leit- und Verteilzentralen haben die Schweiz für solche Unternehmen anfälliger gemacht. Kein Wunder, dass die verletzlichen Punkte unseres Landes von fremden Nachrichtendiensten systematisch ausgekundschaftet werden.

Dieser Wandel in der Bedrohung hat die Bedeutung der Verteidigungsmassnahmen auf den Gebieten des Zivilschutzes, der Landesversorgung, des Staatsschutzes und der Information erhöht. Die Armee hat dies als erste erkannt und die Integration aller strategischen Mittel im Rahmen eines Konzeptes der Gesamtverteidigung ange-regt.

Der Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom Jahre 1973 betont [18], dass die Totalität der modernen Bedrohung zunehmend aufeinander abgestimmte Führungsmassnahmen der zivilen und militärischen Organe verlange. Die Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung wurde beauftragt, diese Koordination in den Phasen der Willensbildung und Willensvollstreckung sicherzustellen. Zu diesem Zweck sind im Stab für Gesamtverteidigung auch Vertreter der Armee eingegliedert.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche respektive Stellung dem Direktor der Zentralstelle für Gesamtverteidigung und dem Oberbefehlshaber der Armee zukomme. Der Direktor der Zentralstelle, seiner Funktion nach Delegierter des Bundesrates für Gesamtverteidigung, wird richtigerweise in ausserordentlichen Lagen als Stellvertreter des bundesrätlichen Stabschefs, nämlich des Bundeskanzlers, eingesetzt, um die strategischen Belange zu wahren. Der General gehört zur Linienhierarchie. Als Oberkommandierender über mehrere hunderttausend Mann wird er von der Bundesversammlung gewählt, der allein er Rechenschaft schuldet. Er ist dem Bundesrat als der obersten vollziehenden und leitenden Behörde unterstellt und erhält von diesem seinen Auftrag. Aber er ordnet selbständig alle Massnahmen an, die er zur Erreichung der ihm gesteckten Ziele als notwendig erachtet. Im Zustand der bewaffneten Neutralität entscheidet der Bundesrat auf Antrag des Generals über die Truppenaufgebote. Er bewilligt auch die von der Armee angeforderten materiellen Mittel. Dabei wird er die Meinung des Direktors der Zentralstelle für Gesamtverteidigung einholen. Im Krieg verfügt der General über alle zur Erfüllung seines Auftra-



ges notwendigen personellen und materiellen Streitmittel des Landes. [19]

Die Militärorganisation verleiht dem General namentlich im Krieg eine recht unabhängige Stellung. Das ist vom Gesetzgeber so gewollt, hat er doch die Bestimmungen über den Oberbefehl auf Grund der Erfahrungen aus zwei Aktivdiensten im Jahre 1949 revidiert. Damals gab es freilich noch keine institutionalisierte Gesamtverteidigung.

Die Zentralstelle unternahm in der Mitte der siebziger Jahre einen vergeblichen Vorstoss, um die Verfügungsgewalt des Generals über die Streitmittel im Kriegsfall zu beschneiden. In den Gesamtverteidigungsübungen versuchten einzelne Parlamentarier ohne Erfolg dem Oberbefehlshaber sehr enge politische Rahmenbedingungen aufzuerlegen, ihm eine ganz bestimmte Kriegführung vorzuschreiben. So unbestritten der Grundsatz vom Primat der Politik ist, so wenig darf die Armee durch die neugeschaffene Führungsstruktur zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen zurückgebunden und in ihrer Leistungsfähigkeit beeinträchtigt werden. Der Krieg ist eine Ausnahmesituation. Es geht um Leben und Tod, um Sieg oder Niederlage. Die Verantwortung dafür ist unteilbar. Aussicht auf Erfolg besteht nur, wenn alle verfügbaren Streitmittel nach einem einheitlichen Plan in den Kampf geworfen werden. Dieser wird bekanntlich sehr oft durch die «letzten Bataillone» entschieden. Der Oberbefehlshaber muss alle Reserven mobilisieren können und er braucht Handlungsfreiheit, um seinen Operationen unwiderstehliche Kraft zu verleihen. Ihm dürfen keine Massnahmen aufgezungen werden, von deren Wirksamkeit er nicht überzeugt ist. Der Bundesrat übt den ihm zukommenden Einfluss aus, indem er die Aufträge festsetzt und diese veränderten Gegebenheiten anpasst. Die modernen Kampfmittel erlauben dem Gegner Blitzaktionen, welche die Lage innert kurzer Zeit grundlegend verändern können. In solchen Fällen sind rasche Reaktionen unumgänglich. Der Armeestab ist so strukturiert und geschult, dass er die notwendigen Entscheide zeitgerecht vorbereiten und ausführen kann. Der strategische Apparat des Bundesrates weist bedeutend mehr Trägheit auf.

Wenn auch aus all diesen Gründen die Bestrebungen verworfen werden müssen, welche darauf hinzielen, die Prärogativen des Generals zu beschneiden, so lehren die Erfahrungen aus vergangenen Aktivdiensten doch, dass der Dialog zwischen der politischen Behörde und dem Oberbefehlshaber unerlässlich ist. Beide sollten, wenn

immer möglich, zu einer übereinstimmenden Lagebeurteilung gelangen. Der Bundesrat weist hierauf der Armee im Rahmen seiner strategischen Absicht eine bestimmte Rolle zu. Wie der Oberbefehlshaber diese im einzelnen ausgestaltet, ist seine Sache. Aber auch während des Vollzuges sollte der immer wieder aufgetretenen Gefahr der Isolierung des Generals durch eine gegenseitige Informations- und Konsultationspflicht vorgebeugt werden. Die Führungstätigkeit darf freilich nicht durch allzu häufige und über Gebühr ausgedehnte Besprechungen beeinträchtigt werden. Konsultation ist nicht gleichbedeutend mit Gängelung. Jede Einmischung des Bundesrates in die militärischen Operationen würde die Einheit des Handelns gefährden und die Wirkung auf den Feind schmälern. Auch für die strategische Stufe gilt die Losung: Führung durch Zielsetzung.

### Zusammenfassung

Strategisches Denken, Handeln und Verhalten ist als Antwort auf die Herausforderung des Nuklearzeitalters zu verstehen. Die Möglichkeiten zur Konfliktaustragung sind vielschichtiger und risikoreicher geworden. Der konzentrierten Bedrohung in allen Lebensbereichen dürfen die strategischen Mittel nicht mehr einzeln entgegengesetzt werden. Nur eine geschlossene Front weist genügend Widerstandskraft auf. Zur Orchestrierung müssen gemeinsame Denkkategorien entwickelt werden wie umfassende Zielsetzungen, gleichartige Methoden der Lageerfassung und Auftragserteilung, Konzepte der Zusammenarbeit sowie allgemeine Richtlinien für den Einsatz. Alle Gesamtverteidiger müssen die gleiche Sprache sprechen, um sich gegenseitig zu verstehen.

Der strategische Horizont bildet das Gewölbe, welches die verschiedenen Säulen der Gesamtverteidigung zusammenhält und in einem einzigen Bauwerk vereinigt. Es geht darum, durch aktive Friedenssicherung Bedrohungen abzuwenden. Treten sie trotzdem in ein akutes Stadium, dürfen wir uns nicht überraschen lassen. Unsere Verteidigungsbereitschaft muss rechtzeitig erhöht und so lange als nötig aufrechterhalten werden, damit wir die Handlungsfreiheit bewahren und den Ereignissen nicht ausgeliefert sind.

Strategische Führung folgt zwar gewissen Grundsätzen, ist aber stets ein Handeln nach den Umständen. Deshalb kommt der systematischen Beurteilung konkreter Lagen entscheidende Bedeutung zu. Um das dialektische

Spiel verschiedener Willen voll zu überblicken, gilt es, das Besondere zu erkennen sowie die feindlichen und eigenen Möglichkeiten abzuleiten. Der Stratege wird einen Teil seiner Mittel zur Abwehr feindlicher Operationen verausgaben müssen. Der Erfolg winkt ihm nur, wenn er möglichst starke Kräfte auf die empfindlichen Stellen des Gegners ansetzt, um dessen Willen zu beugen. Der Feind soll dazu gebracht werden, seine Angriffsabsichten fallen zu lassen, weil ihm der Aufwand letzten Endes als unverhältnismässig gross erscheint und er den Nutzen einer intakten Schweiz höher einschätzen lernt als den Gewinn, den er aus einem zwar unterworfenen aber gleichzeitig zerstörten Land ziehen könnte. Diese Wirkung tritt nur ein, wenn nicht die geringsten Zweifel an unserm Bekenntnis zur Selbstbehauptung entstehen. Ausschlaggebend ist, wer den längeren Atem aufbringt und, bei aller Flexibilität in der Taktik, sein Ziel hartnäckiger verfolgt.

### Anmerkungen

- [1] Liddel Hart, Strategie, Rheinische Verlagsanstalt Wiesbaden, ohne Angabe des Erscheinungsjahres, Seite 36
- [2] General Beaufre, Totale Kriegskunst im Frieden, Huber & Co. AG, Frauenfeld, Seite 25
- [3] Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973, Seite 5
- [4] Ebenda Seite 13 oben und Bericht der Studienkommission für strategische Fragen «Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz» vom 14. November 1969, Seiten 28/29 der Schrift 11 des Schweizerischen Aufklärungsdienstes
- [5] Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz, Seite 5
- [6] General Beaufre, Totale Kriegskunst im Frieden, Seite 14
- [7] Ebenda Seite 36
- [8] Ebenda Seite 24
- [9] Ebenda Seite 14
- [10] Ebenda Seite 55
- [11] Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz, Seite 7
- [12] General Beaufre, Totale Kriegskunst im Frieden, Seite 23
- [13] Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz, Seite 38, Ziffer 712
- [14] Ebenda Seite 12, Seite 36, Ziffer 703, Seite 37, Ziffer 710, Seite 39, Ziffer 118
- [15] Ebenda Seite 5 oben, Definition der Strategie
- [16] Ebenda Seite 37, Ziffer 707
- [17] Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, Seite 56 oben
- [18] Seite 33
- [19] Militärorganisation der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Art. 205 ff. ■

Von Korpskommandant Hans Senn erscheint Ende August in der «Schriftenreihe ASMZ» das Buch «Friede in Unabhängigkeit».

Bestellungen bei: Huber & Co., Presseverlag, 8500 Frauenfeld.