

**Zeitschrift:** ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift  
**Herausgeber:** Schweizerische Offiziersgesellschaft  
**Band:** 151 (1985)  
**Heft:** 4

**Artikel:** Die Rolle von Bundesrat und Bundesverwaltung bei der Staatsführung in ausserordentlichen Lagen  
**Autor:** Rühli, E.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-56415>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 02.02.2025

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



# Die Rolle von Bundesrat und Bundesverwaltung bei der Staatsführung in ausserordentlichen Lagen

Prof. Dr. E. Rühli

In ausserordentlichen Lagen müssen an die Existenzgrundlagen des Staates rührende Probleme unter Zeitdruck und bei unsicherer Informationslage gelöst werden. Dennoch soll der demokratische Rechtsstaat seine Identität bewahren: Weder Bundesrat noch Oberbefehlshaber der Armee sollen zu «Alleinherrschern» werden. Aber es müssen der Landesregierung neue legislative Funktionen und ausserordentliche Befugnisse übertragen werden. Zusätzlich zur Lösung anstehender konkreter Sachprobleme tritt die Notwendigkeit, weiterhin das Dissuasionspotential einzusetzen, den nationalen Konsens zu stärken und die innere Zustimmung zur gewählten Strategie im Volk zu fördern. Aus der Sicht des Autors wurde nicht nur der didaktische Zweck erreicht; auch der Prozess der Strategieschöpfung wurde belebt.

## Konzeptionelle Grundlagen

Bundesrat und Bundesverwaltung spielen bei der Staatsführung in ausserordentlichen Lagen eine besonders bedeutsame Rolle: Dem **Bundesrat** obliegt es, je nach Bedrohungslage eine **Strategie** zu bestimmen, welche die Wahrung des Friedens in Unabhängigkeit, den Schutz der Bevölkerung sowie die Sicherstellung der staatlichen Souveränität und territorialen Integrität garantiert. Dazu verfügt er über die strategischen Mittel im zivilen und militärischen Bereich.

Den verschiedenen Instanzen der **Bundesverwaltung** fällt dabei die Aufgabe zu, einerseits die **Funktionstüchtigkeit der Landesregierung unterstützend sicherzustellen** und andererseits in den massgeblichen zivilen Bereichen der Gesamtverteidigung (Aussenpolitik, Zivilschutz, Kriegswirtschaft, psychologische Abwehr usw.) **strategiekonform zu handeln**.

Im Vergleich zum Regierungs- und Verwaltungsalltag stellen ausserordentliche Lagen sowohl an den Bundesrat wie an die Bundesverwaltung erhöhte Anforderungen. Neuartige, an die Existenzgrundlagen des Staates rührende Probleme müssen unter starkem Zeitdruck und auf der Grundlage unsicherer Informationen so gelöst werden, dass die verschiedenen Mittel der zivilen und militärischen Landes-

verteidigung optimal koordiniert zum Einsatz gelangen. Die Konzeption der Gesamtverteidigung, wie sie im Bericht des Bundesrates vom 27. 6. 1973 festgelegt ist, geht dabei von der Grundvorstellung aus, dass das Regierungssystem unseres Landes und damit das politische Selbstverständnis auch in Notlagen soweit als möglich gewahrt bleibt. Der **demokratische Rechtsstaat schweizerischer Prägung** soll auch durch die ausserordentlichen Lagen hindurch seine **Identität bewahren**. So wird der Bundesrat nicht zum «Alleinherrscher in der Not», sondern wirkt weiterhin in unserem politischen System mit dem Parlament, dem Volk, den Kantonen sowie den übrigen vielfältigen Trägern hoheitlicher Funktionen kooperativ und arbeitsteilig zusammen. Allerdings ist in Notlagen nicht ohne fühlbare Anpassungen des staatlichen Führungssystems auszukommen. So müssen dem Bundesrat zwecks Wahrung der staatlichen Handlungsfähigkeit bisher dem Parlament vorbehalten, **legislative Funktionen** sowie **ausserordentliche Befugnisse übertragen** werden (z. B. **Vollmachtenbeschluss**). Die **Kantone** müssen in die Lage versetzt werden, notfalls **an Stelle der Landesregierung handeln** zu können (z. B. **Delegationsverordnung**). Schliesslich gilt es, die Armee, mit dem General an der Spitze, in das Staatsgefüge einzubeziehen.

Schon diese kurzen Hinweise zeigen, wie gross der Wandel in der Rolle von Regierung und Verwaltung beim Übergang von ordentlichen zu ausserordentlichen Lagen ist. Die intensive Auseinandersetzung mit den sich daraus ergebenden Fragen darf daher nicht bis zum Ernstfall verdrängt werden; gezielte Schulung und periodisches Training sind unerlässlich. Die GVU/OpU 84 bot dazu reichliche und reichhaltige Gelegenheiten.

## Die Organisation der Bundesstellen in ausserordentlichen Lagen

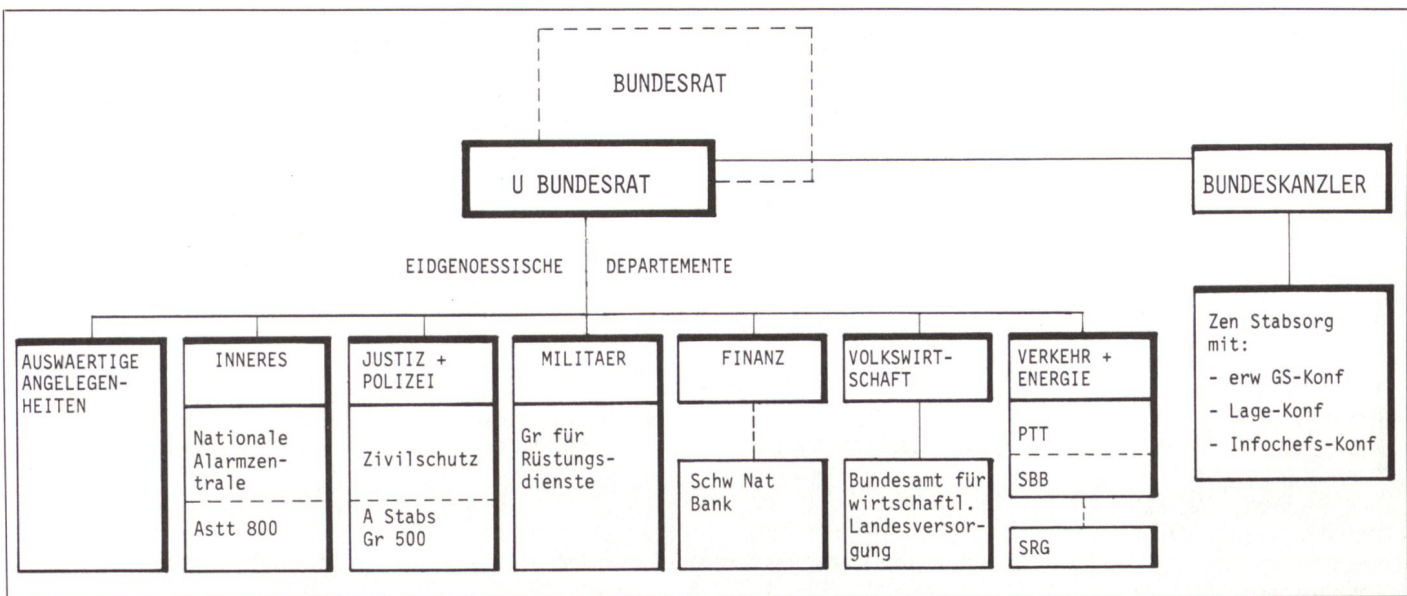
An der Staatsführung in ausserordentlichen Lagen sind nach heutiger Vorstellung auf Bundesstufe drei institutionelle Elemente vorrangig beteiligt, nämlich der Bundesrat, die zentrale Stabsorganisation und die Departemente der Bundesverwaltung. In den GVU/OpU 84 wurde die Funktion der Landesregierung durch einen **Übungsbundesrat** wahrgenommen; die amtierenden Bundesräte verfolgten indessen das Geschehen aus nächster Nähe, und sie sind aktiv an der Auswertung der Ergebnisse beteiligt. Die **zentrale Stabsorganisation** bestand aus den Organen der Bundeskanzlei sowie den personell verstärkten Instanzen der Zentralstelle für Gesamtverteidigung. In den einzelnen Departementen der Bundesverwaltung gelangten die **departementalen Sonderstäbe** sowie die in ausserordentlichen Lagen engagierten Abteilungen zum Einsatz. Sowohl im Bereiche der zentralen Stabsorganisation wie auch der departementalen Sonderstäbe sind in der GVU/OpU 84 die effektiven Amtsträger beübt worden.

## Richtziele für die beübten Bundesstellen

Im Rahmen der GVU/OpU 84 ging es für die Bundesstellen darum, verschiedene Bedrohungslagen zu erkennen, rechtzeitig den der jeweiligen Gefährdung entsprechenden Bereitschaftsgrad zu erstellen sowie konkrete Gegenmassnahmen zu treffen. Auf der Basis dieser Aufgabenstellung sind didaktische Oberziele sowie konkrete **Richtziele für die Üben** festgelegt worden. Sie bezogen sich sowohl auf ihre Arbeitsweise und Führungstechnik als auch auf die inhaltliche Bewältigung der gestellten Aufgaben.

Wenn man sich auf der einen Seite die Komplexität der Probleme einer Landesregierung in ausserordentlichen Lagen vor Augen führt und andererseits bedenkt, wie viele Stellen einen Beitrag zu ihrer Lösung leisten müssen, so kann





Organigramm der übrigen zivilen Instanzen auf Bundesstufe.

man ermessen, wie wichtig auch bei den zivilen Bundesstellen eine **ausgefeilte Arbeits- und Führungstechnik** ist. Die Ziele, welche es in diesem Bereich anzustreben galt, bezogen sich daher auf die Wahl einer zweckmässigen Arbeitsorganisation, auf die Strukturierung der Arbeit gemäss den Zeitverhältnissen und der Bedeutung der Probleme sowie auf die Förderung des Zusammenwirkens zwischen den beteiligten Stellen. Durch weitere Zielvorgaben wurde die Aufmerksamkeit der Beübten auf die ständige Beurteilung von Chancen und Risiken sowie die antizipative Suche nach neuen Aktionsmöglichkeiten gelenkt. Daraus sollten insbesondere zuhanden des Bundesrates alternative strategische Handlungsmöglichkeiten und konkrete Anträge resultieren. Schliesslich wurde die Arbeit der Beübten auch an der Effizienz bei der Durchsetzung von Entscheidungen gemessen, an der Praktikabilität ihrer Erlasse, am ständigen Bemühen um Koordination sowie an ihrer Fähigkeit, den Überblick über die Flut der Massnahmen zu wahren und den Vollzug zu kontrollieren.

Alle diese mehr formal-führungstechnischen Ziele stehen aber im Dienste der zweckmässigen **Lösung von Sachproblemen**. Obwohl sich nur auf dem Hintergrund einer konkreten Problemstellung beurteilen lässt, ob deren Lösung zweckmässig sei, so geht es doch in jedem Falle darum, dass die Übrigen aus der Fülle der Informationen und Gegebenheiten die staatspolitischen Kernprobleme erkennen, sich im Denken und Handeln konsequent an den staatspolitischen Grundmaximen (Neutralität, Territoriale Integrität usw.) orientieren, die jeweiligen strategischen Ziele klären und die verschiedenen Elemente der Gesamtverteidigung ausgewogen und abgestimmt

einsetzen. Dem ständigen Ringen um Erhaltung bzw. Wiedergewinnung der Handlungsfreiheit der Landesregierung kommt in einer Krisenlage besondere Bedeutung zu. Schliesslich geht es auch darum, in bedrohlichen Lagen den nationalen Konsens zu stärken und die Akzeptanz der gewählten Strategien in Staat und Volk zu fördern. An solchen inhaltlichen Zielvorstellungen wurden in der Übung die Entscheide und Handlungen von Regierung und Verwaltung gemessen. Dies war möglich anhand der konkreten Aufgabenstellungen in den einzelnen Übungsphasen.

### Probleme der Staatsführung in ausserordentlichen Lagen

Der Ausgangslage zu Übungsbeginn lag eine weltweite politische Krisensituation zugrunde.

In diesem Rahmen war es auch in Europa einerseits zu einer markanten Verschärfung der indirekten Kampfführung (Propaganda, Drohungen, Sabotage) andererseits zu ersten Auseinandersetzungen mit militärischen Machtmitteln gekommen. Verschiedene Anzeichen deuteten darauf hin, dass sich die Spannungen sehr bald auf eine militärische Konfrontation hin entwickeln könnten.

Im Rahmen eines (im einzelnen natürlich noch stärker differenzierten) Szenarios kann die Position des neutralen Kleinstaates recht schwierig werden: Das konsequente Festhalten an der traditionellen Neutralitätspolitik kann bei den Konfliktparteien auf Unverständnis stossen und die Gefahr der aussenpolitischen Isolation akut werden lassen. Innenpolitische Meinungsunterschiede über den richtigen politi-



Der echte Bundesrat verfolgt die Arbeit des Übungsbundesrates, der unter dem Vorsitz von Nationalrat Dr. Leo Weber im geschützten Sitzungszimmer tagt. Auf dem Bild sind zu erkennen: (hintere Reihe) Bundesrat Stich, alt Nationalrat Speziali, Nationalrat Martignoni, Frau alt Nationalrätin Füg, Frau Bundesrätin Kopp, Bundespräsident Schlumpf, Bundesrat Aubert, Bundesrat Egli, Bundesrat Furgler; (vordere Reihe): Nationalrat Weber, Bundeskanzler Buser, Vizekanzler Casanova, alt Nationalrat Morel, alt Nationalrat Fontanet und Ständerat Belser. Bundesrat Delamuraz fehlt infolge Teilnahme an einer Sitzung einer parlamentarischen Kommission.



schen Kurs des Landes können zudem in solchen Spannungssituationen die politische Führung des Landes zusätzlich erschweren.

Vor eine solche Lage gestellt, ging es für die übenden Bundesstellen und insbesondere für den Übungs-Bundesrat darum,

- die **Neutralitätspolitik** zu verfolgen, ohne die Handlungsfähigkeit zu verlieren oder gar in eine Zwangslage zu geraten,
- die **Machtmittel und Dissuasionspotentiale** in allen Zweigen der Gesamtverteidigung aufzubauen und auszuspielen,
- im Umfeld des indirekten Krieges den **nationalen Konsens** zu fördern.

Insbesondere die zentrale Stabsorganisation des Bundesrates hatte – bei sich ständig überstürzenden Ereignissen im Verlaufe des Übungsspiels – eine klare strategische Linie zu suchen und der unter grossem Entscheidungsdruck stehenden Landesregierung mögliche Handlungskonzepte vorzuschlagen. In diesen Rahmen waren die Einzelentscheide (Mobilmachung, Kriegswirtschaftliche Massnahmen, Aufbau des Zivilschutzes) sowie die Ausführungsmassnahmen der Departemente zu stellen.

Wir stehen unter dem Eindruck, dass dies in **hohem Masse gelungen** sei.

Beeindruckend war dabei insbesondere der hohe Stand an Vorbereitungsarbeiten schon im Frieden, welcher ein zeitgerechtes und strategiekonformes Handeln erleichtert. Die für eine rasche Stärkung der zivilen Verteidigungsbereitschaft nötigen Verfügungen und Erlasse der Departemente konnten zügig in Kraft gesetzt werden. Die Früchte jahrelangen Bemühens und sorgfältiger Kleinarbeit waren deutlich sichtbar. Es zeigte sich indessen auch, dass die zivilen Führungsorgane eine gewisse Anlaufzeit brauchen, bis die Krisenorganisation eingespielt ist und bis das strategische Denken die erforderliche Wirksamkeit und Ausstrahlung auf die Einzelmassnahmen aller Art ausüben kann.

Eine systematische Vorbereitung auf die Staatsführung in ausserordentlichen Lagen kann sich aber nicht darauf beschränken, von Zeit zu Zeit die Neutralitätspolitik einem Bewährungstest zu unterziehen, d. h. nur den Übergang vom strategischen Normalfall zum Krisen- und Neutralitätsschutzfall zu schulen. Es müssen auch jene Probleme bearbeitet werden, die sich im **Verlaufe** eines grösseren Konfliktes in Europa für unser Land ergeben können. Im Falle einer solch grös-



Der Direktor der Zentralstelle für Gesamtverteidigung, Dr. Alfred Wyser, und Divisionär Mario Petitpierre, Unterstabschef Nachrichten und Abwehr, an der Lagekonferenz.

seren militärischen Auseinandersetzung muss angenommen werden, dass die jeweiligen Kriegsparteien versuchen werden, rasch die strategisch wichtigen Positionen in Westeuropa in ihre Hand zu bekommen. In dieser euro-strategischen Situation wird sofort die Bedeutung der geographischen Lage unseres Landes sichtbar: Die Kriegsparteien müssen ein grosses Interesse an den durch unser Land führenden Achsen haben, welche ihre Operationsräume in Nord- und Südeuropa verbinden. Ohne unser Land primär kriegerisch treffen zu wollen, können sie versucht sein, doch mit militärischen Mitteln, die für sie bedeutsamen Achsen in Besitz zu nehmen und die Kampfhandlungen so in unser Land zu tragen.

Auch eine solche Situation wurde in der GVU 84 gespielt. Im Landesinnern traten dabei vielfältige Probleme und Spannungen durch

- den Flüchtlingsandrang,
- die Zerstörungen und die Besetzung von Teilen des Landes sowie
- insbesondere die Auswirkungen grenznaher Einsätze von Massenvernichtungswaffen auf.

Auch in dieser Situation gelang es den Übenden, aus einer recht verworrenen Lage und einer kniffligen Zwickmühle heraus schliesslich eine klare aussenpolitische Linie zu finden, das militärische Potential dosiert einzusetzen und die betroffene Zivilbevölkerung sowie die Kantonsregierungen durch vielfältige Massnahmen zu unterstützen.

Eine weitere sehr interessante Problemstellung ergab sich in der GVU 84, als sich – im Verlaufe des fiktiven Kriegsgeschehens – die Möglichkeit einer militärischen Patt-Situation in Mitteleuropa abzeichnete, wobei die Gefahr bestand, dass eine künftige Demarkationslinie quer durch unser Land laufen und dieses zu einer geteilten Nation werden lassen könnte.

In dieser Lage musste es der Staatsleitung insbesondere darum gehen,

- einen möglichst grossen Teil des Landes **militärisch** zu kontrollieren,
- eine militärische und politisch günstige Position für eventuelle künftige **Friedensverhandlungen** zu schaffen und
- den **Wiederaufbau** und die Normalisierung des Lebens tatkräftig an die Hand zu nehmen.

Obwohl die sich daraus ergebenden Fragen und Probleme in früheren Übungen nicht sehr intensiv behandelt wurden und auch kaum vorbereitete Reaktionsmechanismen und «Schubladenlösungen» vorlagen, war es aufschlussreich zu beobachten, dass gerade in dieser Phase das langfristige-strategische Denken positiv hervorstach und in den Departementen sehr effektversprechende Aktionsprogramme entwickelt wurden.

### Abschliessende Beurteilung

Wenn man die Arbeit der beübten Bundesstellen gesamthaft beurteilt, so zeigen sich im Vergleich zu früheren Übungen beachtliche Fortschritte in der Stabsarbeit sowie im Handeln in den Denkkategorien der Gesamtverteidigung. Die GVU/OpU 84 hat weiter bestätigt, dass ein ständiges Training auch im Bereiche der Staatsführung in ausserordentlichen Lagen nötig und wirksam ist. Problembewusstsein, Vorbereitungsstand und reibungsloses Zusammenwirken werden gleichermassen gefördert.

Schliesslich hat sich gezeigt, wie wichtig in Krisensituationen eine klare Strategie als Orientierungsrahmen ist, in welchen die vielen schon heute vorgeplanten Einzelmassnahmen (strategiekonform) eingefügt werden können. Der ganze **Prozess der Strategieschöpfung** sowie sein Verhältnis zu den departementalen Vollzugshandlungen muss daher auch in der Zukunft ein wesentliches Schulungsthema sein. ■