

**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:** 3-6

**Artikel:** Gesamtverteidigung : warum und wohin?

**Autor:** Wanner, Hermann

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-364560>

### **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:** 22.01.2025

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

deverstärkungen nur bedingt zur Darstellung gebracht werden können. Könnte man Brücken sprengen, in Engnissen, die der Gegner nicht umgehen kann, Häuser durch Sprengungen zu Hindernissen werden lassen, würde das Bild unserer Abwehrmöglichkeiten viel realer aussehen. Dagegen können Minensperren und Sprengobjekte bereitgestellt werden. Technische Arbeiten verlangen aber den Zeitraum von einer Woche, was die rechtzeitige Mobilmachung in jedem Fall als eine Notwendigkeit erscheinen lasse.

In seinen Ausführungen über den Abwehrkampf unterstrich Oberstdivisionär Blocher die Forderung, dass die Infanterie durch Panzer unterstützt werden muss und eine wirkungsvolle Fliegerabwehr zum Schutz der Abwehrstellungen gehört. Beeindruckend war nach den Worten des Uebungsleiters die Beurteilung des Geländes, das zum Beispiel am Rheinlauf des Manövergebietes ausser in Eglisau keinen Brückeneinbau zulässt. In Eglisau bietet zudem ein solcher Einbau grosse Schwierigkeit und kann durch eigene Artillerie und Flieger leicht zerstört und erschwert werden. Es hat sich nach der Beurteilung von Offizieren der Panzertruppe auch gezeigt, dass das Gelände im untern Glattal für Panzer grosse Schwierigkeiten bietet. Oberstdivisionär Blocher erinnerte daran, dass wir in der Beurteilung unserer Abwehrmöglichkeiten das Gelände nicht unterschätzen dürfen, das uns bei richtiger Ausnutzung grosse Chancen bietet. Einmal mehr hat es sich auch gezeigt, dass der Nachtkampf grosse Möglichkeiten bietet, um gegnerische Panzer zu vernichten und unter Ausnutzung der eigenen Geländekenntnisse den Feind nachhaltig zu bedrängen. Dieser Nachtkampf muss aber beherrscht werden und bedarf der gründlichen Schulung.

Der Uebungsleiter äusserte sich auch über die Zusammenarbeit zwischen der Armee, dem Zivilschutz und den Zivilbehörden, die im Rahmen dieser Manöver wertvolle Erkenntnisse und Impulse vermittelte.

Oberstdivisionär Blocher unterstrich, dass diese Zusammenarbeit künftig zur Selbstverständlichkeit werden muss. Sie ist nach seiner Auffassung vor allem auch in gemeinsamen Stabsübungen noch mehr zu pflegen. Die Erfahrungen haben auch gezeigt, dass die Zivilstäbe an den Standort der militärischen Gesprächspartner gehören. Die Arbeit der zivilen Stäbe wie auch der Formationen, der Männer und Frauen des Zivilschutzes haben den Uebungsleiter sehr beeindruckt. Die Erfahrungen sollen nun weitergegeben werden, um die Zusammenarbeit zu verbessern.

Abschliessend äusserte sich Oberstdivisionär Blocher über den Sinn solcher Uebungen, die selbst in militärischen Kreisen, so es an der Gesamtübersicht fehlt, nicht immer verstanden würde. Unklare Lagen, mangelnde Uebersicht, Unklarheiten und Gerüchte bedeuten im Krieg den Normalfall und können — wie auch die Meisterung von ernsthaften Friktionen — nur in Uebungen in grösserem Rahmen auftreten und als Objekt der Schulung dienen. Die höheren Kommandanten, vor allem die Regiments- und Divisionskommandanten, müssen von Zeit zu Zeit ihre Verantwortung spüren, den Druck und die notwendigen Ueberlegungen durchmachen, wenn der ihnen unterstehende Truppenkörper auf den Entscheid des Chefs wartet. Eine Reihe von Faktoren, wie die Aufrechterhaltung der Moral, der uneingeschränkten Wachsamkeit, das Leben im Kampf unter einfachen Verhältnissen, sind genau so wichtig wie Kampfschulung. Als besonders erfreulich bezeichnete Oberstdivisionär Blocher den grundsätzlich guten Geist, den in diesen Tagen Truppe und Bevölkerung an den Tag legten und der vieles Lügen straft, was da und dort über unsere Landesverteidigung ausgesagt wird. Das zeigte sich auch am Donnerstagvormittag an einer Orientierung und Aussprache mit den Kantonsschülern in Winterthur, die sich an der grossen Katastrophenübung des Zivilschutzes als Simulanten zur Verfügung gestellt hatten.

## Gesamtverteidigung – warum und wohin?

Von Dr. Hermann Wanner, Direktor der Zentralstelle für Gesamtverteidigung, Bern

*Seit ziemlich genau einem Jahr ist alt Regierungsrat Dr. H. Wanner von Schaffhausen nach Bern gezogen, um das Amt eines Direktors der Zentralstelle für Gesamtverteidigung und Vorsitzenden des Stabes für Gesamtverteidigung zu übernehmen. In der «Industrie-Rundschau» hat er kürzlich bei Gelegenheit einer Sonderausgabe «Armee + Zivilschutz» zum Thema des Gesamtverteidigungskonzepts der Schweiz einen interessanten Bericht veröffentlicht, dem wir u. a. folgendes entnehmen:*

### Die Konzeption der Gesamtverteidigung

Gesamtverteidigung bedeutet die Summe aller Anstrengungen, die angesichts der heutigen Bedrohung ein Staatswesen ergreifen muss, um in allen Phasen vom Frieden bis zum Krieg sich behaupten oder

überleben zu können. Diese doch eher allgemein gehaltene Definition erfordert gewisse weitere Ausführungen.

Die Verteidigung der Schweiz steht gegenwärtig an einem bedeutsamen Wendepunkt, nämlich der Neuorientierung von einer vornehmlich militärisch orientierten Landesverteidigung zu einer umfassenden oder Gesamtverteidigung. Anlass zu diesem Wandel gab die Erkenntnis, dass eine mögliche Bedrohung — durch Erpressung, subversive Aktionen, Revolutionierung, wirtschaftliche Massnahmen, Krieg — in noch vermehrtem Mass als früher sich gegen die Zivilbevölkerung, ihre Wirtschaft, ihre Wohnstätten und ihr Verkehrsnetz, gegen alle Institutionen und Grundlagen, auf denen das staatliche Leben beruht und mit denen eine Nation lebt, richtet.

In Zeiten der Gefahr wird somit die Gesamtverteidigung zur alles umfassenden, wichtigsten Aufgabe des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Die Verteidigungsvorbereitungen auf materiellem und geistigem Gebiet müssen dieser Entwicklung Rechnung tragen und haben im Rahmen einer Gesamtkonzeption zu erfolgen, welche die mögliche Bedrohung sowie die Umweltbedingungen und Entwicklungstendenzen einbezieht und vor allem ein ausgeglichenes und auf ein gemeinsames Ziel — die Erhaltung unserer Unabhängigkeit und Freiheit und das Ueberleben der Bevölkerung — ausgerichtetes Zusammenwirken der militärischen und zivilen Massnahmen sicherstellt.

### **Was umfasst die Gesamtverteidigung?**

Die Gesamtverteidigung gliedert sich in zwei zu einem Ganzen integrierten Hauptbereiche, nämlich die militärische und die zivile Verteidigung. Die Politik der Kriegsverhütung äussert sich in ihrer Neutralitätspolitik. Diese stützt sich — und muss dies nach internationalem Recht — nicht zuletzt auf die bewaffneten Streitkräfte. Ihnen kommen immer noch die wesentlichen Aufgaben zu, und vom Kampfwillen, dem Ausbildungsstand, der Bereitschaft und dem Rüstungsstand der Armee hängt Wesentliches ab: Kriegsgenügen und Verteidigungsbereitschaft müssen tauglich und glaubwürdig sein. Soweit sie dem Staate obliegt, wird der Bereich der zivilen Verteidigung in folgende Gebiete unterteilt:

#### *Die Aussenpolitik*

als einer der wesentlichen Pfeiler unserer Landesverteidigung umfasst alle Bestrebungen zur friedlichen Durchsetzung unserer staatlichen Ziele (Behauptung der Unabhängigkeit gegen aussen) und zur Wahrung der Interessen gegenüber der Völkergemeinschaft (Neutralität).

#### *Unter Staatsschutz*

sind alle nichtmilitärischen und nichtaussenpolitischen Massnahmen der zivilen Behörden zu verstehen, die im Interesse der innern und äussern Sicherheit der Schweiz getroffen werden (Schutz unseres Landes vor staatsfeindlichen Umtrieben und Erfassung und Verhinderung der verbotenen nachrichtendienstlichen Tätigkeit gegen unser Land oder in der Schweiz gegen Drittstaaten).

#### *Der Erhaltung und Stärkung des Wehrwillens und des Widerstandsgeistes*

von Volk und Armee im Aktivdienst gegen fremde, zersetzende Einflüsse dienen die Massnahmen der Behörden zur Sicherstellung der Information und Aufklärung der Öffentlichkeit; hier handelt es sich um eine der freien Meinungsbildung dienende umfassende Information.

#### *Der Zivilschutz*

Im Krieg und in der Katastrophe hängt die Möglichkeit des Ueberlebens der Zivilbevölkerung weitgehend vom Grad des materiellen Schutzes ab. Da sich die Kampfkraft und der Durchhaltewillen der Wehrmänner durch die Gewissheit bestmöglichen Schutzes ihrer Angehörigen wesentlich steigern, spielt der Zivilschutz für die Gesamtverteidigung faktisch und moralisch eine ebenso entscheidende Rolle wie die Bereitschaft der bewaffneten Streitkräfte.

#### *Wirtschaftliche Kriegsvorsorge*

Die Unteilbarkeit der zivilen und der militärischen Landesverteidigung äussert sich sehr ausgeprägt im Bereich der Versorgung, wo ähnliche militärische und zivile Bedürfnisse vorliegen.

#### *Soziale Sicherung*

Auf dem Gebiet des sozialen Schutzes sind in den letzten Jahrzehnten grosse Werke der Solidarität errichtet worden. Wie viel diese Solidaritätswerke zur Stärkung des Wehrwillens beigetragen haben, hat die Lohn- und Erwerbsersatzordnung während des Zweiten Weltkrieges bewiesen.

#### *Der Kulturgüterschutz*

umfasst alle Massnahmen, die erfolgreich sind, um bewegliches oder unbewegliches Gut, das für das kulturelle Erbe des Volkes von Bedeutung ist, zu schützen.

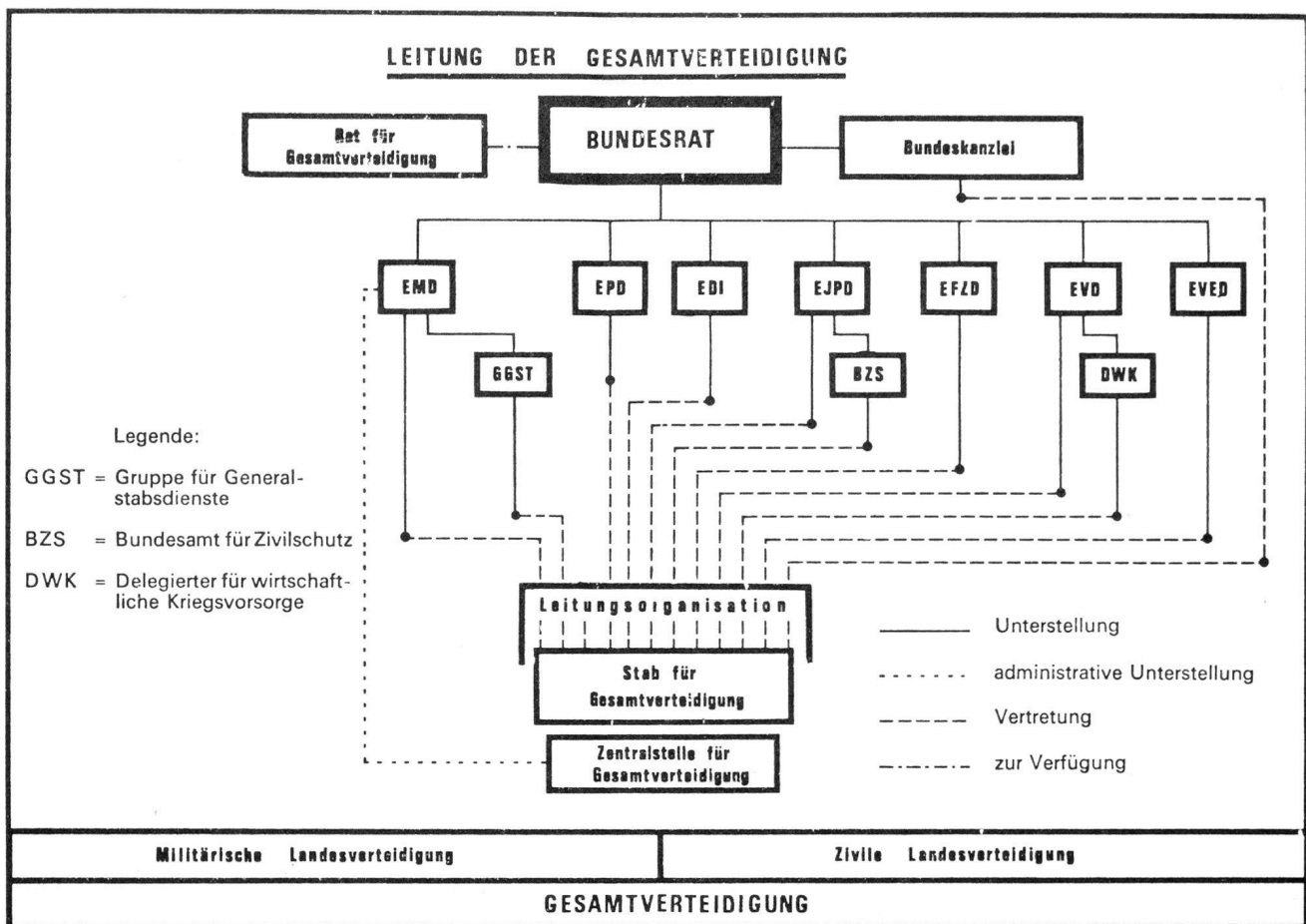
Abgesehen von den aufgezählten Bereichen der zivilen Verteidigung gibt es noch zahlreiche weitere Aufgaben des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, die weitergeführt werden müssen, um einen geordneten Gang des Lebens der Bevölkerung im Zustand der bewaffneten Neutralität, im Kriegsfall, für den Fall der Unmöglichkeit des Funktionierens der Verwaltung oder gar für jene der Besetzung des Landes oder von Teilen durch den Feind sicherstellen zu können (Verkehr, Geldwesen, Gesundheitswesen, Schule usw.).

#### *Die Geistige Landesverteidigung*

ist das Fundament, auf das sich alle Bereiche der Gesamtverteidigung stützen. Sie gehört deshalb zu den grossen Aufgaben von nationaler Bedeutung. Ihr Träger sind nicht die staatliche Verwaltung, sondern alle Einwohner, und es handelt sich demnach um die Gewinnung einer persönlichen, freiheitlichen, verantwortungsbewussten und positiven geistigen Grundhaltung des Bürgers gegenüber seinem Staat und seiner Zweckbestimmung. Es geht also weniger um eine Verteidigung, sondern um eine psychische Einstimmung des Volkes auf die Ziele unseres demokratischen Staates und seiner Aufgaben im Innern wie gegen aussen. Es geht darum, dass das Volk von seiner Sache überzeugt ist, dass es in allen Lagen Besinnung wahrt und seiner eigenen Führung vertraut. Die Gesamtverteidigung umfasst die Verteidigungsplanung, die Erstellung, Durchführung und Kontrolle der materiellen, finanziellen und persönlichen Verteidigungsbereitschaft im militärischen und zivilen Bereich sowie die strategische Lösung im Konfliktfall. Gesamtverteidigung ist also der Inbegriff aller Massnahmen, das Instrument der Nation zur Erhaltung der Eigenstaatlichkeit. Unter Strategie verstehen wir den umfassend konzipierten Einsatz aller Kräfte der Nation zur Verwirklichung der politischen Ziele des Staates.

### **Wer ist mit der Ausführung beauftragt?**

1962 hatte der Bundesrat beschlossen, einen Koordinationsausschuss für die zivile und militärische Landesverteidigung zu bilden; der Auftrag lautete, die Koordination der zivilen und militärischen Verteidigungsmassnahmen der Bundesverwaltung zu erleichtern und sich für die Behebung von Mängeln und Lücken in den Vorbereitungen einzusetzen. Weil seiner Tätigkeit die Permanenz und der hauptamt-



liche Charakter, die nötig waren, um auf dem Gebiet der Planung und der Vorbereitung der sich stellenden Probleme zu meistern, fehlte, wurde — hauptsächlich auf Grund von Studien des früheren Generalstabschefs, Oberstkorpskommandant Annasohn — die Institutionalisierung der Leitungsorganisation für die Gesamtverteidigung angestrebt. Sie wurde mit dem entsprechenden Bundesgesetz vom 27. Juni 1969, das auf den 1. April 1970 in Kraft trat, erreicht. Aus der verfassungsmässigen Ordnung geht hervor, dass die Leitung der Gesamtverteidigung, und zwar im Frieden wie im Krieg, dem Bundesrat zukommt. Die Leitungsfunktion umfasst zunächst die Vorbereitung und Durchführung aller der Gesamtverteidigung dienenden zivilen und militärischen Massnahmen. Die Leitung fördert sodann die Planung und Vorbereitung der Einzelmassnahmen der verschiedenen Teilbereiche und ihr Zusammenfügen zu einem sinnvollen Ganzen. Als Hilfs- und Stabsorgan des Bundesrates für die Leitungsorganisation sind gebildet:

#### Der Stab für Gesamtverteidigung

Er ist zusammengesetzt aus Vertretern aller Departemente und der die besonders wichtigen Teilgebiete der Gesamtverteidigung bearbeitenden Stellen. Dem Stab obliegt es, die Konzeption der Gesamtverteidigung zu erarbeiten. Er hat die für die Gesamtplanung notwendigen Richtlinien zu erlassen, und er arbeitet die Geschäfte der Gesamtverteidigung, insbesondere Sachen, die mehrere Departemente betreffen, ehe sie dem Bundesrat auf dem ordentlichen Instanzenweg zum Entscheid unterbreitet werden. Er ist im Rahmen der Richtlinien des Bundesrates selbstständig tätig.

#### Die Zentralstelle für Gesamtverteidigung

Sie schafft die Voraussetzungen für die Tätigkeit des Stabes; dieses Organ hat somit die Permanenz der Leitung und der Bereitschaft sicherzustellen.

#### Der Rat für Gesamtverteidigung

Es handelt sich um ein Konsultativorgan des Bundesrates und ist gebildet aus unabhängigen Persönlichkeiten, die die Kantonsregierungen, die Wirtschaft, Kultur und Wissenschaft und gewisse Vereinigungen vertreten.

#### Auch die Kantone

werden nicht darum herumkommen, sich der Aufgabe der Gesamtverteidigung eingehend zu widmen. Zunächst gilt es, die Ausübung der Regierungstätigkeit auch im Katastrophen- und Krisenfall sicherzustellen. Es wird sodann notwendig sein, Organisationen und Stäbe zu schaffen, die parallel zu denjenigen des militärischen Territorialdienstes das Zusammenspiel der zivilen und militärischen Landesverteidigung in der Praxis ermöglichen. Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass ferner der Zivilschutz — das Hauptgewicht liegt bei den Gemeinden — die Kriegswirtschaft, die soziale Sicherung und auch die geistige Landesverteidigung usw. den Kantonen bedeutende zusätzliche Aufgaben bringen.

#### Strategie des Friedens

Die umfassende Landesverteidigung eröffnet neue Dimensionen. Es geht heute schliesslich um die Strategie des Friedens. Alle unsere Massnahmen im Gebiete der umfassenden Landesverteidigung müssen in allen Phasen einer möglichen Bedrohung glaub-



haft, tauglich und realisierbar sein, um einen Angriff auf unser Land zu vermeiden oder aber einen zukünftigen Krieg zu überleben. Die Dimensionen der modernen Bedrohung zeigen den Ernst der Lage. Der Krieg kann verhütet werden durch eine aktive Friedens- und Aussenpolitik, aber auch durch die materielle und geistige Bereitschaft im ganzen Bereich des nationalen Lebens.

Mit der Friedensforschung eröffnet sich ein weites Feld der Betätigung auch für die Gesamtverteidigung. Es geht darum, alle Grundlagen einer strategischen Konzeption objektiv zu untersuchen, sie zu

bewerten und daraus die Konzeption der Gesamtverteidigung zu erarbeiten. Gesamtverteidigung heisst also nicht etwa, das Bestehende zu konservieren, sondern die Voraussetzungen zu verstärken, um den Frieden zu erhalten.

Diese positive Würdigung aller Anstrengungen muss dem ganzen Volk glaubhaft werden, und es muss sich mit diesem Ziel identifizieren. Oberstes Ziel unserer Gesamtverteidigung ist es, den Frieden zu erhalten, einen Frieden, der die freie Bestimmung über die Ordnung unserer staatlichen Gemeinschaft ermöglicht. H. W.

## Die Militärausgaben und die Planung des EMD

Von Divisionär Dr. H. Senn, Unterstabschef Planung

Die Finanzplanung des EMD vollzieht sich im Rahmen des eidgenössischen Finanzhaushalts. Der mehrjährige Finanzplan des Bundes enthält eine Schätzung des künftigen Finanzbedarfs sowie Angaben über die Deckungsmöglichkeiten. Der Anteil der Militärausgaben an den Gesamtausgaben kann nur mit dem Blick aufs Ganze, das heisst auf Grund von klaren Vorstellungen über die zu verfolgenden gesamtschweizerischen Ziele und ihre Einstufung festgelegt werden. Für die Behauptung unseres Staatswesens in einer sich rasch verändernden Welt ist es nötig, neben den militärischen Verteidigungsvorbereitungen immer grössere Summen für Umweltschutz, Verkehrswesen, Sozialwerke sowie Unterricht und Forschung auszugeben.

Der Finanzplan des EMD bildet einen Bestandteil der militärischen Gesamtplanung. Auf Grund von Untersuchungen über die Bedrohung und die Umwelt, in der sich ein künftiger Krieg abspielen würde, sowie über den voraussichtlichen Anteil der Armee am Verteidigungspotential des Landes wird für die nächsten 10 bis 15 Jahre ein Leitbild der militärischen Landesverteidigung entworfen. Aus dem Vergleich zwischen Leitbild und bestehender Armee ergeben sich die Ausbaubedürfnisse. Diese werden im Rahmen von langfristigen (10 bis 15 Jahre) und mittelfristigen (5 Jahre) Ausbauplänen nach Prioritäten eingestuft und in bezug auf ihre Auswirkungen untersucht.

Die Ausbaupläne müssen auf den angenommenen finanziellen Rahmen abgestimmt sein. Die zeitliche Verwirklichung der einzelnen Ausbauvorhaben wird in Botschaftsplänen geregelt. Die Bewilligung der Verpflichtungskredite geschieht mit jährlichen Rüstungsprogrammen und Baubotschaften. Finanzierungspläne zeigen die Zahlungsabwicklung für bewilligte und geplante Vorhaben auf. Sie sollen eine möglichst gleichmässige Entwicklung der Rüstungsausgaben sicherstellen. Die einzelnen Zahlungskredite werden im Rahmen des jährlichen Voranschlags angebeht. Die Rüstungsbeschaffungen und Bauvorhaben des EMD unterliegen also einer doppelten Kreditsprechung durch das Parlament. Mit der Genehmigung eines Vorhabens im Rüstungsprogramm oder in der Baubotschaft erteilt das Parlament die Ermächtigung, bis zu einem bewilligten

Höchstbetrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Die zur Einlösung der eingegangenen Verpflichtungen fälligen Zahlungen werden jeweils als Zahlungskredite mit dem Voranschlag für das kommende Rechnungsjahr bewilligt. Abbildung 1 zeigt, wie sich die aus einem Rüstungsprogramm ergebenden Verpflichtungskredite in Form von Zahlungskrediten über die verschiedenen Beschaffungsjahre verteilen.

Die Finanzplanung ist als Entscheidungshilfe zu betrachten. Es handelt sich um ein flexibles System, das stets verschiedene Wege aufzeigt, die beschriften werden können. Durch jährliche Revisionen erfolgt die notwendige Anpassung an die wechselnden Gegebenheiten und eine Abstimmung auf neue Erkenntnisse. Intern hat die Finanzplanung die Bedeutung eines Arbeitsinstrumentes, das eine Gegenüberstellung der zu lösenden Aufgaben mit den zur Verfügung stehenden Mitteln erlaubt. Da stets mehr Aufgaben gelöst werden müssen, als Mittel vorhanden sind, ist es nötig, Schwerpunkte zu bilden. Nach aussen dient die Finanzplanung als Orientierungsmittel über die Absichten des EMD.

### Die Festlegung des finanziellen Rahmens für die Militärausgaben

Das EMD trat zu Beginn der sechziger Jahre als erstes Departement des Bundes an den Aufbau einer langfristigen Finanzplanung heran. Zunächst galt es, die notwendige und gleichzeitig die tragbare Höhe der Militärausgaben zu untersuchen. Eine im Jahre 1963 zu diesem Zweck erstellte Studie schlug vor, die Militärausgaben auf einen gleichbleibenden Anteil von 2,7 Prozent des Volkseinkommens festzulegen. Auch die eidgenössische Expertenkommission zur Bearbeitung der Grundlagen und Methoden einer langfristigen Planung im Bund, kurz «Kommission Jöhr» genannt, kam in ihrem 1966 veröffentlichten Bericht zum Schluss, dass als Massgrösse für die Festlegung der Militärausgaben ein bestimmter Prozentsatz des Bruttosozialproduktes gewählt werden sollte. Sie erklärte sich mit der vorgeschlagenen Zahl von 2,7 Prozent einverstanden. Auf Grund dieser Annahme und einer vorsichtigen Schätzung der durchschnittlichen jährlichen Zuwachsrates des rea-