

Zeitschrift: Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile
Herausgeber: Schweizerischer Zivilschutzverband
Band: 21 (1974)
Heft: 1

Artikel: Bedeutung des Berichtes über die Sicherheitspolitik der Schweiz und Probleme der Führung
Autor: Hürlimann, Hans
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-365989>

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: 06.05.2025

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

Bedeutung des Berichtes über die Sicherheitspolitik der Schweiz und Probleme der Führung

Von Ständerat Dr. Hans Hürlimann

Wir gratulieren dem Verfasser zur ehrenvollen Wahl zum Bundesrat und freuen uns auf eine weitere gute Zusammenarbeit im neuen Amt zum Nutzen unserer Gesamtverteidigung.

Redaktion «Zivilschutz»

I

In der für unsere helvetische Gepflogenheit typischen nüchternen Aufmachung ist in diesem Sommer der Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz erschienen. Es ist eine Botschaft von den vielen, die jahraus und jahrein an die Parlamentarier versandt werden. Trotzdem glaube ich, dass dieser Bericht in einer Zeit, da auch die Konstanten unserer staatlichen Gemeinschaft Gegenstand von Diskussionen und Auseinandersetzungen sind, von *bleibender Bedeutung* sein wird. Wer in den letzten Jahren an Landesverteidigungsübungen und an operativen Übungen teilgenommen hat, der spürte das Fehlen einer Konzeption der Gesamtverteidigung immer wieder als empfindliche Lücke. Natürlich ist dieser Bericht nicht spektakulär, naturgemäss wird hier viel Bekanntes und Unbestrittenes festgehalten. Dies konnte nicht anders sein, wenn wir bedenken, dass auch im Jahre 1973 der Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6. Juni 1966 keine Alternative entgegengestellt werden konnte und dass die zukünftige Konzeption des Zivilschutzes auf Grund eines Berichts des Bundesrates schon im Jahre 1971 vorweg erarbeitet und von den Räten zur Kenntnis genommen wurde. Dass aber in einer Gesamtschau die Teile der Sicherheitspolitik koordiniert und in ihrer Interdependenz dargestellt wurden, wird sich für die Planung und die konkrete Leistung fruchtbar auswirken.

II

Neben dieser generellen Bedeutung der Botschaft sei mir gestattet, noch *zwei spezielle Aspekte* anzuführen.

1. Mit diesem Bericht wird der *Unsicherheit entgegengewirkt*, wie sie in den letzten Jahren weite Kreise unseres Volkes in bezug auf die Selbstbehauptung erfasst hat. Man war sich wenig klar über Ausmass und Aktualität der Bedrohung, man zweifelte an der Wirksamkeit unserer Abwehrmittel, man glaubte teilweise auch, dass andere,

bessere Alternativen zur Friedenssicherung bestünden.

Die eingehende Analyse schon innerhalb der Kommission Schmid und später innerhalb der Zentralstelle für Gesamtverteidigung hat über diese Punkte mehr Klarheit gebracht.

Auf den beiden strategischen Ebenen der atomaren und konventionellen Kriegsführung besteht unbestritten eine starke potentielle Bedrohung. Nichts täuscht darüber hinweg: strategische Waffensysteme sind in einem Uebermass vorhanden. Sie können auch die Schweiz erreichen. Das erste Salt-Abkommen vom Sommer letzten Jahres friert zwar gewisse Systeme ein, bringt aber keine Reduktion der potentiellen Gefahr, da das qualitative Rüsten weitergeht. Ueber die Ergebnisse von Salt II lässt sich erst spekulieren.

Der soeben erschienene Bericht des Internationalen Strategischen Instituts in London weist nach, dass sich Nato und Warschaupakt nach wie vor mit einem enormen militärischen Potential gegenüberstehen. Wir können nicht darüber hinwegsehen, und es ist vorläufig völlig ungewiss, was die Gespräche über den Truppenabbau in Europa bringen werden. Ein gefährlicher Ausgang, der das bereits heute prekäre Gleichgewicht noch mehr zuungunsten des Westens verändert, ist durchaus denkbar. Dies insbesondere, weil gerade der Westen nach Förderung der Entspannung strebt und die drückenden Militärlasten möglichst abzubauen trachtet.

Schliesslich sei auch festgehalten, dass niemand, der mit offenen Augen die Tendenz zu rechtswidrigen und gewaltsamen Handlungen gegen Staat und Gesellschaftsordnung verfolgt, die Gefahr der indirekten Bedrohung negieren kann. Wir haben in der Schweiz in den letzten Jahren einiges davon zu spüren bekommen: Flugzeugentführungen, die zur Bewachung der Flughäfen führten; Sabotage und Spionage und nicht zuletzt auch die Tätigkeit von Extremistengruppen, die offen oder versteckt auf den Umsturz hinarbeiten. Gewalt wird auch in diesem Lande wieder als Mittel der Politik eingestuft. Wir wollen letzteres nicht überbewerten. Ob die Ursachen solchen Treibens im In- oder Ausland liegen, sie berühren unsere Sicherheit, und es ist die Pflicht der verantwortlichen Instanzen, sich damit zu befassen.

Der Bericht gibt nach meiner Ueberzeugung eine realistische Antwort auf die skizzierte Bedrohung. Er stuft unsere Selbstbehauptungskräfte absolut gesehen als klein, relativ gesehen als bedeutend ein. Wir können damit zweifellos

zur Kriegsverhinderung und Friedenssicherung beitragen, wir haben in gewissen Konfliktsituationen eine reale Abwehrchance, und wir können unsere Bevölkerung in einem Ausmass schützen, wie es andern Völkern kaum möglich ist. Auch die Bereitschaft zum Widerstand im besetzten Gebiet zeigt den unbedingten Selbstbehauptungswillen, der den Entschluss eines potentiellen Angreifers beeinflussen wird und enthält überdies die klare Aussage, dass wir nie kapitulieren werden. Auf Grund dieses Berichts ist es zum vornherein ausgeschlossen, dass wir je auf den Widerstand verzichten. In irgendeiner Form wird er auch nach einer Besetzung stets weitergehen.

Diese Konzeption bringt einerseits eine klare und kompromisslose Haltung zum Ausdruck, und gleichzeitig lässt sie die nötige Flexibilität offen, dem Kriegsgeschehen entsprechend zu reagieren und Katastrophen grossen Stils wenn möglich zu vermeiden.

2. In den Auseinandersetzungen um unsere Sicherheitspolitik taucht oft die Frage auf: *Gibt es gültige Alternativen?* Ist die Konzeption nun wirklich der Weisheit letzter Schluss? Niemand möchte am Ende des 20. Jahrhunderts nicht endlich von der «Friedenssicherung durch die Furcht», das heisst mittels Abschreckung und Abhaltung, zur «Friedenssicherung durch Verständigung» vorstossen. Der Kleinstaat hat sicher eine Sondermission zu erfüllen und hat mit dem «guten Beispiel» dort, wo es ohne Gefährdung der Eigenständigkeit möglich ist, voranzugehen. Wir finden eine Antwort zu dieser Fragestellung im Bericht. Aktivitäten, die früher nicht unter dem Begriff Strategie subsumiert worden sind, wie gute Dienste, Beiträge zur Krisenmeisterung durch Vermittlung usw., sind nun ausdrücklich in unsere sicherheitspolitischen Ueberlegungen einbezogen, gilt es doch, den Frieden langfristig zu sichern und zur Senkung des Gewaltpegels in der Welt beizutragen.

Aber ebenso klar ist — meines Erachtens mit Recht — herausgearbeitet, dass das Schwergewicht unserer sicherheitspolitischen Aktivitäten nicht auf dieser Komponente liegen kann. Wir leben — leider — nach wie vor in einer machtpolitisch orientierten Umwelt, die Machtmissbrauch zwischen Staaten und Staatengruppen nicht ausschliesst. Das ist ein Faktum, das uns in diesen Tagen wieder ausdrücklich genug vor Augen geführt wurde. Eine Landesregierung muss deshalb der defensiven, bewahrenden Komponente, die effektive Ver-

teidigungsmittel wie Armee und Zivilschutz ins Spiel bringt, eindeutig den Vorrang einräumen. Unser Friedenswunsch darf uns nicht dazu verleiten, die Wachsamkeit vorzeitig aufzugeben. Alternativen zur bestehenden strategischen Konzeption bestehen deshalb grundsätzlich nicht. Mit einer Partisanenarmee zum Beispiel würden wir einen ganz wesentlichen Zweck unserer Anstrengungen, den der Abschreckung, nicht erreichen. Wenn wir unsere Ziele und die potentielle Bedrohung einander gegenüberstellen, kommt man notgedrungen zum Schluss, dass es keine echte Alternative gibt. Wer verantwortungsbewusst diese Analysen macht, kommt grundsätzlich zum gleichen Ergebnis, wie dies zum Beispiel die Studien und Folgerungen unserer grossen Landesparteien zeigen.

III

Nach dieser Würdigung des Berichts darf ich noch einige Überlegungen über die *strategische Führung* darlegen. In den Pressekommentaren ist das Kapitel über die Führung da und dort kritisiert worden. Den einen ging der Führungsanspruch trotz der Zurückhaltung des Bundesrates noch zu weit, andere bemängelten eine Art «Scheinklarheit», die verberge, dass allzuvielen Probleme offen gelassen worden seien. Diese Kritik ist begreiflich, denn die Führung für den Ernstfall lässt sich nicht leicht in Worten umschreiben. Sicher steht fest, dass das umfangreiche strategische Instrumentarium nicht nur koordinieren, sondern der Lage entsprechend geführt werden muss. Aus der Sicht meiner persönlichen Erfahrungen in Übungen müssen für unsere strategische Führung folgende Forderungen erhoben werden:

1. Die Führung hat unseren *rechtsstaatlichen Grundsätzen* zu entsprechen. Die Demokratie ist ohne Zweifel für unsere Föderation die einzig richtige Staatsform. Zur Demokratie gehört es aber, dass alle Entscheidungen Verfassung und Gesetz unterstellt bleiben müssen. Das kann zu echten Konkurrenz zwischen dem Grundsatz der Legitimität und einem militärischen Führungswillen Anlass geben. Wir werden im Normalfall zwischen zwei rechtsstaatlich verschiedenen Phasen unterscheiden müssen: der Periode mit der rechtsstaatlichen Friedensorganisation und der Periode mit dem Vollmachtsregime des Bundesrates. Die erste Periode — die *geltende Friedensorganisation* — setzt die Aktion der eidgenössischen Räte voraus: Die Genehmigung des Truppenaufgebots, die Wahl des Generals, die Erteilung der Vollmachten usw. gehören in den Aufgabenbereich des Parlaments. Man hat diese Kompetenzordnung schon angezweifelt. Ich bin überzeugt, dass sie richtig ist. In derart entscheidenden Stunden der Bewährung muss das Parlament engagiert bleiben. Die wehrpsychologische und aussenpolitische Wirkung wiegt in einem solchen Fall unverhältnismässig viel mehr als der Gewinn von einigen Stunden.

Lässt eine besondere Situation, zum Beispiel ein Blitzkrieg, den verfassungsmässigen Ablauf nicht zu, dann ist die Maxime des richtigen Handelns nach dem Gebot der Stunde erfahrungsgemäss viel besser als eine Kompetenznorm, die den besonderen Tatbestand ohnehin nicht geregelt hat.

Das Regime mit der Vollmacht des Bundesrates tritt nicht mit einer automatischen Schaltung ein.

Die erhöhte Temperatur, die diese Vollmacht politisch und rechtlich sicher auslöst, ist zum voraus weder aussen- noch innenpolitisch bestimmbar. Der Bundesrat bleibt auch nie davon dispensiert, stets den Puls des Volkes, des Parlaments, der Kantonsregierungen und der Institutionen der Gesamtverteidigung, der Armee und der Organe des Zivilschutzes zu fühlen. Das Regieren mit Vollmacht in einer Demokratie setzt hohe Staatskunst voraus. Ein Fehlscheid unter Berufung auf die Vollmacht könnte irreparabel sein und kann schwerste Folgen haben.

2. Die *Staatsführung* muss für den Ernstfall vorbereitet und sichergestellt sein.

Wenn auch die Szenerie der militärpolitischen Situation in Europa oder in der Welt sich grundlegend ändert, die Akteure für die Führung unseres Staates bleiben. Diese unmessbare zusätzliche Verpflichtung sollte uns geistig und technisch vorbereitet finden. Mit dem Zivilschutz das Volk, mit der Gesamtverteidigung die Verwaltung, mit entsprechenden Übungen die Vertreter von Behörden müssen für diese politisch-strategische Aktivität vorbereitet sein.

Die staatsrechtliche Struktur mit ihrer Tiefenwirkung in allen Kantonen wird sich für diesen Fall aktiv in die Bilanz einbeziehen lassen. Der Föderalismus wird auch in diesem Fall kein Hemmschuh sein, sondern wird sich als stärkendes Führungselement erweisen. In besonderem Masse wird die oberste Landesregierung, der mit wachsender Krise und zunehmender Bedrohung das Primat der letzten Entscheidung zusteht, ein Bedürfnis nach einer kompetenten Stabsorganisation haben. Die Landesregierung muss umfassende, einwandfreie und objektive Entscheidungsunterlagen haben.

Für die meisten Fälle besonderer Tragweite ist zum Beispiel die Beurteilung des Oberbefehlshabers nur ein Teil der Grundlage für einen Beschluss. Erarbeitete Fakten des Stabes für Gesamtverteidigung, Beurteilung der KAPF, Rücksprachen mit Kantonsregierungen und parlamentarischen Kommissionen werden die Elemente liefern müssen für die Beurteilung der Lage, die der Bundesrat schliesslich in eigener Verantwortung vorzunehmen hat. Der Führungsstil wird sich daher der besonderen Lage anpassen haben. Ein flexibler und straffer Führungsstil wird gegenüber nicht voraussehbaren Ereignissen einer Bedrohung und besonders eines Kriegs zeitgerecht die richtigen Reaktionen auslösen. Eine solche Staatsführung wird weder auf Schubladenlösungen angewiesen sein noch wird sie je

die notwendigen Kompetenzen zwischen Staatsführung und der Kommandogewalt des Generals über die Armee in Frage stellen.

3. Die *Führung muss integral sein*.

Die Kooperation zwischen ziviler Gewalt und Gesamtverteidigung lässt sich positiv gestalten, denn diese Kooperation ist von der Sache her gegeben. Mit dem gegenseitigen Vertrauensverhältnis, das schon im Frieden erlebt wird, schaffen wir die beste Voraussetzung für die richtige Zusammenarbeit. Das Postulat der integralen Führung hat zwei Schwierigkeiten zu überwinden. Die *erste Schwierigkeit schafft der Alltag im Frieden*. Unsere Landesregierung und auch die Verwaltung werden mit dem Aufgabenbereich und den Finanzbedürfnissen des Alltags derart in Anspruch genommen, dass die Gefahr besteht, dass die Vorbereitung der Führung für den Krisen- und Konfliktfall oft in zu tiefe Dringlichkeitsstufen gelangt. Was für Gesamtverteidigung, Zivilschutz und die Armee gilt, das müsste auch die Verantwortung der zivilen Gewalt sein: Die Stäbe müssen bestellt, Pflichten und Kompetenzen müssen festgelegt sein, und die Verantwortlichen aller Stufen im Bund, in den Kantonen und den grossen Städten sind mit den Problemen insbesondere durch Übungen zu konfrontieren.

Die zweite Gefahr droht der *Maxime der integralen Führung* mit zunehmender Intensität eines Konflikts.

Wenn sich im Neutralitätsschutzfall eine gemeinsame Doktrin auf der obersten Führungsstufe noch erarbeiten lässt, besteht in Kriegs- und Krisensituationen die Gefahr, dass der koordinative Wille nachlässt. Das heisst: Die dramatischen Ereignisse fesseln die Behörde einerseits und die Organe der Gesamtverteidigung und der Armee andererseits an ihre ureigenen Aufgaben. Das Gespräch fällt aus, die Entscheidungsgrundlagen sind differenziert, die Lage wird nicht mehr koordiniert beurteilt, und die zielgerichtete, entschlossene integrale Führung könnte in einem Zeitpunkt zerfallen, da wir sie am nötigsten hätten.

Einer der bedeutendsten Militärschriftsteller des 20. Jahrhunderts, Liddel Hart, hat kurz vor seinem Tode im Jahre 1970 die umfassende Geschichte des Zweiten Weltkriegs, dem Churchill den treffenden Beinamen «der unnötige Krieg» gegeben hat, abgeschlossen. Im Epilog zu diesem Werk schreibt Hart: «Bei den Bemühungen, den Krieg zu vermeiden und Hitler im Zaum zu halten, war die grundlegende Schwäche der britischen und französischen Politik der Mangel an Verständnis für strategische Faktoren. Dadurch schitterten beide Länder zu dem für sie ungünstigsten Zeitpunkt in den Krieg und führten vorzeitig eine vermeidbare Katastrophe mit weitreichenden Folgen herbei.»

Dieser Bericht will das Verständnis für strategische Zusammenhänge wecken, er will Erkenntnisse für unsere Sicherheitspolitik fördern und zu Realisationen Anlass geben, damit es uns auch in Zukunft gelingt, Katastrophen von unserem Land fernzuhalten.