

**Zeitschrift:** Der Fourier : offizielles Organ des Schweizerischen Fourier-Verbandes und des Verbandes Schweizerischer Fouriergehilfen

**Herausgeber:** Schweizerischer Fourierverband

**Band:** 60 (1987)

**Heft:** 2

**Artikel:** Zu wem gehört die Zentralstelle für Gesamtverteidigung?

**Autor:** Kurz

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-519243>

### **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:** 15.03.2025

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

## Zu wem gehört die Zentralstelle für Gesamtverteidigung?

---

Als der Bundesrat mit seiner Botschaft vom 30. Oktober 1968 an die eidgenössischen Räte über die *Leistungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung* das erste offizielle Dokument über die künftige Ausgestaltung der Gesamtverteidigung veröffentlichte, ging es darum, eine gesetzlich festgelegte *Grundorganisation* dieser erweiterten Form unserer Landesverteidigung aufzustellen. Darin wurde die Schaffung einer *festen Behördenorganisation* vorgeschlagen, bestehend aus einem Stab für Gesamtverteidigung und einer Zentralstelle (ZGV), welcher mit dem Stabsorgan eines Rats für Gesamtverteidigung eine beratende Instanz zur Verfügung stehen sollte. Mit einem *Bundesgesetz vom 27. Juni 1969* haben die Räte dieser Organisation zugestimmt.

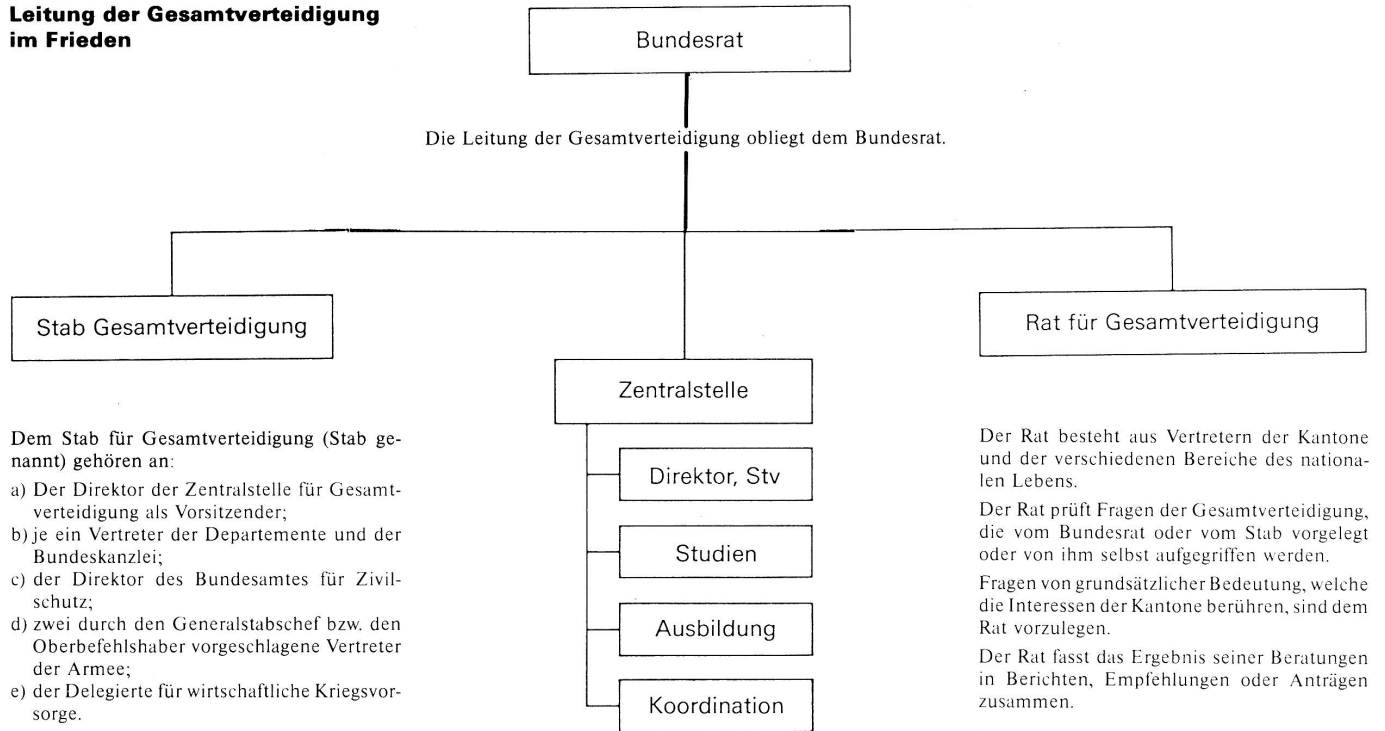
In der neuen Organisation bestand eine wichtige Frage darin, *welcher Oberinstanz des Bundes* die neu errichtete ZGV *unterstellt* werden sollte. Dafür gab es verschiedene Möglichkeiten. Als extremste und, rein organisatorisch gesehen, sauberste Regelung wurde zuerst daran gedacht, die ZGV und ihre Hilfsorgane *in das EMD einzugliedern*, womit dieses allerdings zu einem eigentlichen «Landesverteidigungs-Departement» geworden wäre. Ein solcher Vorschlag wird von General Guisan in seinem Bericht über den aktiven Dienst 1939–1945 gemacht. Diese Regelung würde jedoch dazu führen, dass das EMD, das für alle Fragen der *militärischen Landesverteidigung* zuständig ist, ausgebaut werden müsste, indem von allen andern Departementen des Bundes diejenigen Teile, die der umfassenden Landesverteidigung dienen, abgetrennt und dem EMD zugewiesen werden müssten. Beispielsweise die Kriegswirtschaft hätte von der Volkswirtschaft, und der Staatsschutz von der Justiz und Polizei weggenommen und dem EMD unterstellt werden müssen. Dieses Vorgehen hätte zwar den Vorteil gehabt, dass damit alle Teilgebiete der Gesamtverteidigung in einer Hand vereinigt worden wären, was eine saubere und fachlich einwandfreie Koordination ihres Zusammenwirkens ermöglicht hätte. Diesem Vorteil wäre jedoch der viel grössere Nachteil gegenübergestanden, dass das EMD damit ausserordentlich *umfangreich und schwerfällig* geworden und zu einer Art von «*Oberdeparte-*

*ment*» geworden wäre, das Teilaufgaben hätte übernehmen müssen, die, fachlich gesehen, zu andern Departementen gehören. Damit wäre die Aufgabe der Oberleitung über die Gesamtverteidigung, die nach Verfassung und Gesetz *dem Bunderat obliegt*, in ein Departement verlagert worden, so dass immer wieder Kompetenzkonflikte infolge von Überschneidungen und Doppelspurigkeiten eingetreten wären. Angesichts dieser grossen Nachteile einer solchen Lösung, die dem schweizerischen Kollegialprinzip widersprochen hätten, wurde auf die Schaffung eines eigentlichen «Landesverteidigungs-Departements» verzichtet und eine Lösung getroffen, in der die einzelnen Teilgebiete der Gesamtverteidigung bei ihren angestammten Departementen bleiben und *dem Bundesrat das neu geschaffene Führungsorgan zur Verfügung gestellt* wurde, das er für seine Leitungs- und Koordinationstätigkeit benötigt. Die Kompetenz des EMD blieb auf seine hergebrachte Domäne des Militärischen beschränkt. Die ZGV wurde *nur administrativ dem EMD unterstellt* (Art. 6 des Bundesgesetzes).

Die mit dem Bundesgesetz von 1969 getroffene Regelung hat sich seither nicht in allen Teilen bewährt. Vor allem im Verlauf der verschiedenen, in den letzten Jahren durchgeführten Landesverteidigungs- und Gesamtverteidigungsübungen hat es sich gezeigt, dass die Organisation der Gesamtverteidigung da und dort zu Missverständnissen und zu Unklarheiten Anlass gab, und dass sich vor allem nachteilige Kompetenz- und Koordinationsschwierigkeiten einstellten, die es notwendig machten, die im Jahr 1969 getroffene Organisation in ihrer Zielsetzung und inneren Struktur neu zu überdenken. Die Auffassungen gingen dabei stark auseinander: während sich die eine Seite für eine Stärkung des bundesrätlichen Führungsinstruments der Gesamtverteidigung und für eine Verbesserung ihrer Funktionen einsetzte, verlangten wehrgegnerische Kreise nichts weniger als einen vollständigen Verzicht auf die Gesamtverteidigung.

Da mit dem unerwarteten, vorzeitigen Ausscheiden des bisherigen Direktors der ZGV personelle Rücksichten wegfielen, war der Augenblick gekommen, den ganzen Fragenkomplex

## Leitung der Gesamtverteidigung im Frieden



### Die Zentralstelle für Gesamtverteidigung

- schaft die Voraussetzung für die Tätigkeit des Stabes; sie bearbeitet nach seinen Richtlinien die Planung, bereitet die Geschäfte vor, sorgt für deren Koordination und führt die für die Überwachung des Vollzuges nötigen Kontrollen;
- führt eine Übersicht über alle Bedürfnisse und Vorhaben im Bereich der Gesamtverteidigung, über alle zu treffenden Massnahmen und den Stand ihrer Verwirklichung sowie über ihre Vollzugsorgane.

der Leitungsorganisation, ihren Aufgabenbereich, ihre Einordnung und Unterstellung und ihre innere Struktur als Hilfsorganisation des Staates in der Abwehrvorbereitung und in der Bewältigung von Krisen grösseren Umfangs, durch eine mit den Problemen vertraute, unabhängige Expertenkommission *überprüfen* zu lassen. Am 22. Januar 1986 setzte der Bundesrat eine verwaltungsexterne Expertengruppe zur Überprüfung der Aufgaben, der Aufgabenerfüllung und der Organisation der ZGV ein. Diese stand unter der Leitung des Urner Ständerats *Franz Muheim*, der sich bereits in grösseren Übungen als besonderer Kenner der Materie erwiesen hatte.

Für die Kommission ging es in erster Linie darum, Mittel und Wege zu finden, um die Organisation der Gesamtverteidigung in ihrer Aufgabenstellung und Ausgestaltung effektvoller zu gestalten und ihre Hilfsfunktionen dadurch zu erleichtern, dass sie den handelnden, verantwortlichen Führungsstellen auf dem kürzesten Weg und in möglichst kurzer Zeit die zur Bewältigung ihrer strategischen Führungsaufgaben notwendigen Hilfen zur Verfügung zu stellen vermag. Die Kommission hatte auch die Aufgabe, die Bereiche der *Planung und Forschung* sowie der *Ausbildung*, ferner die Zusammenarbeit der ZGV *mit den Kantonen* zu durchleuchten, und den wichtigen Schritt des Übergangs vom strategischen Normal- und Krisenfall zum Verteidigungsfall sicherzustellen. In diesem Rahmen war naturgemäss auch die Frage zu beantworten, ob sich die mit dem Bundesgesetz von 1969 vorgenommene *Eingliederung der ZGV in die Verwaltungsorganisation des Bundes*, das heisst also *ihre nur administrative Unterstellung unter das EMD*, bewährt habe, oder ob es notwendig sei, hierfür eine andere Ordnung zu treffen. Da von verschiedenen Seiten behauptet worden war, dass in der hierarchischen Einordnung der ZGV in das Verwaltungsgefüge des Bundes eine der Quellen des Übels liegen, musste diese Frage die Kommission besonders beschäftigen.

Zum besseren Verständnis dieser Fachfrage ist vorerst ein Blick auf die *Stellung und die Aufgaben der ZGV* zu werfen.

Die ZGV steht in der Stellung einer *Stabsstelle*, die den Bundesrat in Vorbereitung und Durchführung aller Aufgaben der Gesamtverteidigung *unterstützen* soll. Als solche hat sie auf eine Zusammenfassung der departementalen Be-

reiche und Aktivitäten auf der strategischen Führungsebene hinzuwirken. Dabei liegt ihre Hauptaufgabe in der *Koordination* der einzelnen departementalen Tätigkeiten im Bereich der Sicherheitspolitik. Gegenüber den Departementen muss die ZGV funktional klar, mit selbständiger Verantwortung abgegrenzt werden. Sie ist aber *kein ausführendes Organ*, sondern soll die Departemente zu einem ineinandergreifenden strategischen Zusammenwirken anhalten.

Der Direktor der ZGV steht in der Stellung eines hauptamtlichen, professionellen «Vordenkers» innerhalb des sicherheitspolitischen Verhaltens gegenüber Bedrohungen, sowie in der Handhabung der Strategie. Er hat Vorschläge und Anregungen an die Departemente weiterzugeben, und die Planung und Vorbereitung sowie ihren Vollzug anzuregen. Über den gesamten sicherheitspolitischen Bereich hat er sich einen vollständigen und zeit- und sachgerechten Überblick zu verschaffen, damit er in ausserordentlichen Lagen sein Wissen unverzüglich in den Dienst der Staatsführung stellen kann. Schliesslich obliegt ihm gegenüber den Kantonen die laufende Orientierung über die Gesamtverteidigungstätigkeit des Bundes sowie die Beratung und Unterstützung in den kantonalen Funktionen.

Die Expertenkommission hat am 15. September 1986 ihren Bericht fertiggestellt. Wie diesem zu entnehmen ist, folgte sie in der *Frage nach der hierarchischen Eingliederung der ZGV* in die Verwaltungsorganisation des Bundes gleichartigen Überlegungen, die schon vom Bundesgesetzgeber in den Jahren 1968–1969 angestellt worden sind. Dabei ist die Kommission zur Einsicht gelangt, dass es angesichts der komplexen Verhältnisse nicht möglich ist, eine Lösung zu finden, die alle Teile voll zu befriedigen vermag. Die Kommission hat sich deshalb darauf beschränkt, dem Bundesrat *zwei verschiedene Alternativlösungen* vorzuschlagen und zu begründen.

Bei der Betrachtung des Problems muss vorerst beachtet werden, dass es sich bei der ZGV nicht um ein ausführendes, sondern um ein *beratendes Hilfsorgan (Stabsorgan)* handelt. Die Unterstützung, die es in der Vorbereitung und der Verwirklichung der Gesamtverteidigung zu leisten hat, wird zugunsten der obersten Staatsleitung, *also des Bundesrats* erbracht. Da der Bundesrat nach der Bundesverfassung (Art. 103 Abs. 1)

keine direkt unterstellte Dienste haben kann – er muss diese auf seine Mitglieder aufteilen – könnte eine direkte Ausrichtung der ZGV auf den Bundesrat nur dadurch organisatorisch verwirklicht werden, dass sie entweder dem jeweiligen *Bundespräsidenten* unterstellt würde, was jedoch wenig sinnvoll wäre, da der Bundespräsident jedes Jahr wechselt. Oder es würde von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die ZGV der *Bundeskanzlei* zu unterstellen. Mit dieser zweiten Lösung würde wohl eine saubere und logische Regelung getroffen, denn damit stünde die ZGV in der nächsten Nähe des bundesrätlichen Kollegiums, dem sein Einsatz zu dienen hat. Eine solche Unterstellung der ZGV würde jedoch zu einem unerwünschten Ausbau der Machtposition der Bundeskanzlei führen, die ebenfalls die Stellung einer Stabsstelle des Bundesrates hat. Auch würde sie eine Gesetzesänderung notwendig machen, ein Umtrieb, der in der heutigen Lage nicht erwünscht ist.

Zum zweiten ist bei der Unterstellungsfrage der ZGV zu berücksichtigen, dass die Fachbereiche, aus denen sich die Gesamtverteidigung zusammensetzt, *überdepartementalen Charakter* haben, und *nicht nur in einem* sondern praktisch in *allen Departementen* des Bundes beheimatet sind. Der koordinierte Einsatz dieser verschiedenartigen Mittel ist eine ausgesprochene *Kollégialaufgabe* des Gesamtbundesrats. Würde die ZGV einem Departement fest zugeteilt, hätte dies zur Folge, dass sich das betreffende Departement über die andern Departemente hinweg, planend und koordinierend mit Aufgaben befassen müsste, die zu andern Departementen gehören. Würde beispielsweise die hier im Vordergrund stehende Lösung einer Unterstellung der ZGV unter das EMD gewählt, würde dieses damit zu einer über die militärischen Aufgaben hinausreichenden «Verteidigungs-Departement» ausgeweitet, womit es ein ungutes aber unvermeidliches Übergewicht über die andern Departemente erhielte. Auch würden dadurch die Probleme der Gesamtverteidigung eine unerwünschte Militarisierung erfahren. – Auch die Unterstellung der ZGV unter ein anderes Departement brächte keine bessere Lösung.

Die feste Unterstellung der ZGV unter eine bestehende Organisation vermag somit nicht zu befriedigen. Zwar käme zur Erfüllung ihrer Beraterfunktion gegenüber dem Bundesrat am ehesten die Unterstellung unter die Bundeskanzlei in Frage; aber aus den dargelegten Grün-

den drängt sich eine solche Neuerung nicht auf. Und angesichts der Tatsache, dass jedes Departement mit einem mehr oder weniger grossen Anteil an der Gesamtverteidigung beteiligt ist, wäre auch die Unterstellung der ZGV unter ein einzelnes Departement keine glückliche Lösung. Aus diesen Gründen ist die Expertenkommission zu dem Schluss gelangt, den Entschcheid *dem Bundesrat zu überlassen*. Der Bericht lässt ihm die Wahl zwischen zwei verschiedenen Lösungen, deren Für und Wider eingehend gewürdigt wird: einerseits die *direkte Unterstellung der ZGV unter die Bundeskanzlei*, und andererseits die bisherige Regelung ihrer *nur administrativen Unterstellung unter das EMD*. Für diese zweite Alternative macht die Kommission zusätzliche Vorschläge zur Verbesserung der heutigen Regelung. Insbesondere wird die Tragweite und das praktische Gewicht der rein administrativen Unterstellung näher präzisiert. Auch wird dem Bundesrat nahegelegt, mit der ZGV und ihren Organen eine *engere Zusammenarbeit* zu pflegen, und sich noch intensiver mit den Problemen der Sicherheitspolitik auseinanderzusetzen.

Der Bundesrat hat sich für die zweite Variante entschieden, so dass das *Unterstellungsverhältnis für die ZGV unverändert bleibt*. Diese ist inzwischen wieder neu aktiviert worden, indem mit der Person des Urner Regierungsrats *Hansheiri Dahinden* ein neuer Direktor der Zentralstelle gewählt worden ist.

Kurz

---

## Sie lesen im nächsten «Der Fourier»

In knapp zwei Monaten finden die 20. Schweizerischen Wettkampftage der Hellgrünen Verbände am 15. und 16. Mai 1987 in Brugg AG statt. Wir berichten über den Vorbereitungsstand und vielleicht können wir noch einige Informationen zu den Postenarbeiten resp. Prüfungsfragen bringen. Eine Reportage zum Thema «Kücheninspektion und Lebensmittelhygiene» bildet einen weiteren Bestandteil der März-Ausgabe des «Der Fourier».