



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss  
 Décision **796**  
 Decisione

16 mai 1984

Rapport du directeur de l'Office central de la défense  
 sur sa visite à Bonn

Distribué Aux Membres du Conseil fédéral

Vu la note du DMF du 4 mai 1984

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

le rapport du directeur de l'Office central de la défense sur sa vis décidé:

Il est pris connaissance de la note sus-mentionnée.

Monsieur le Président de la Confédération,  
 Messieurs les Conseillers fédéraux,

Invité par le Ministre fédéral de l'Intérieur, le directeur de l'Office central de la défense, Monsieur [Signature], a fait à Bonn une visite d'information au cours de laquelle il a spécialement examiné des questions relevant de la défense de la République fédérale d'Allemagne. Je me permets de vous remettre, en annexe, son rapport et vous invite à en prendre acte.

Veuillez agréer, Monsieur le Président de la Confédération et Messieurs les Conseillers fédéraux, l'assurance de ma haute considération,

DEPARTEMENT MILITAIRE FEDERAL

[Signature]  
 J.-P. Delamaraz

Annexe: un rapport de voyage

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
Nr.	Z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	1	-
X		EDI	1	-
X		EJPD	1	-
X		EMD	3	-
X		EFD	1	-
X		EVD	1	-
X		EVED	1	-
X		BK	3	-
		EFK		
		Fin Del		





EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT MILITAIRE FÉDÉRAL  
 DIPARTIMENTO MILITARE FEDERALE

No 037.46/83

In der Antwort anzugeben  
 A rappeler dans la réponse  
 Ripeterlo nella risposta

3003 Berne, le 4 mai 1984

Distribué

Aux Membres du Conseil fédéral

Rapport du directeur de l'Office central  
 de la défense sur sa visite à Bonn

Monsieur le Président de la Confédération,  
 Messieurs les Conseillers fédéraux,

Invité par le Ministre fédéral de l'intérieur, le directeur de l'Office central de la défense, Monsieur A. Wyser, a fait à Bonn une visite d'information au cours de laquelle il a spécialement examiné des questions relevant de la défense générale dans la République fédérale d'Allemagne. Je me permets de vous remettre, en annexe, son rapport et vous invite à en prendre acte.

Veillez agréer, Monsieur le Président de la Confédération et Messieurs les Conseillers fédéraux, l'assurance de ma haute considération.

DEPARTEMENT MILITAIRE FEDERAL

*J.-P. Delamuraz*  
 J.-P. Delamuraz

Annexe: un rapport de voyage

Pour information:

- Monsieur le Chancelier de la Confédération
- Messieurs les vice-chanceliers

Annexe: un rapport pour chacun d'eux

## DER DIREKTOR

DER ZENTRALSTELLE FÜR GESAMTVERTEIDIGUNG

3003 Bern, Ende März 1984

Bericht über den Besuch des Direktors der Zentralstelle für Gesamtverteidigung im Bundesministerium des Innern in Bonn vom 22. und 23. November 1983

---

Gliederung des Berichts :

1. Besuchszweck und Programm
2. Die Gesamtverteidigung in der Bundesrepublik Deutschland
3. Einzelne Bereiche
4. Der Entscheidungsprozess auf Regierungsebene in ausserordentlichen Lagen
5. Schlussfolgerungen

1. Besuchszweck und Programm

Auf Einladung des Bundesministers des Innern, vertreten durch Ministerialdirektor Hans-Dieter Wedler, konnte ich einen Informationsbesuch absolvieren, dessen Zweck über die Einführung in die bundesdeutsche Gesamtverteidigung hinausging und wesentliche Einblicke in die Verteidigungsdoktrin überhaupt und in die Entscheidungsmechanismen in der BRD umfasste.

Das Programm :

Dienstag, 22. November 1983

09.30 Uhr - 11.30 Uhr

Begrüssung durch den Leiter der Abteilung Zivile Verteidigung im BMI, Ministerialdirektor Hans-Dieter Wedler; anschliessend Informationsaustausch zu ausgewählten Themenbereichen aus Ziviler Verteidigung und Zivilschutz

11.30 Uhr - 12.00 Uhr

Besichtigung eines Hilfskrankenhauses



2. Die Gesamtverteidigung in der Bundesrepublik Deutschland

12.00 Uhr - 14.00 Uhr Mittagessen, gegeben durch Ministerialdirektor Wedler

14.30 Uhr - 16.00 Uhr Informationsgespräch mit Oberst i.G. Heyn und Oberst i.G. Böser vom Bundesministerium der Verteidigung über die zivil-militärische Zusammenarbeit im territorialen Bereich

19.45 Uhr Abendessen, gegeben durch Ministerialdirektor Wedler

Gesamtverteidigung

Mittwoch, 23. November 1983

09.30 Uhr - 12.00 Uhr Besuch der Katastrophenschutzschule des Bundes in Bad-Neuenahr-Ahrweiler; Information über die Ausbildung an der Katastrophenschutzschule des Bundes sowie Besichtigung der Schulungseinrichtungen

12.00 Uhr - 13.30 Uhr Mittagessen in der Katastrophenschutzschule des Bundes

14.00 Uhr - 15.30 Uhr Informationsbesuch bei der Aussenstelle Marienthal

16.00 Uhr Abschlussgespräch mit dem Leiter der Abteilung Zivile Verteidigung im BMI, Herrn Ministerialdirektor Wedler, Verabschiedung

Zivile Verteidigung

Nationale militärische Verteidigung

Zivile Verteidigung Bereich

Zivile NATO-Verteidigung

Erhaltung der Staats- und Verwaltungsfunktionen

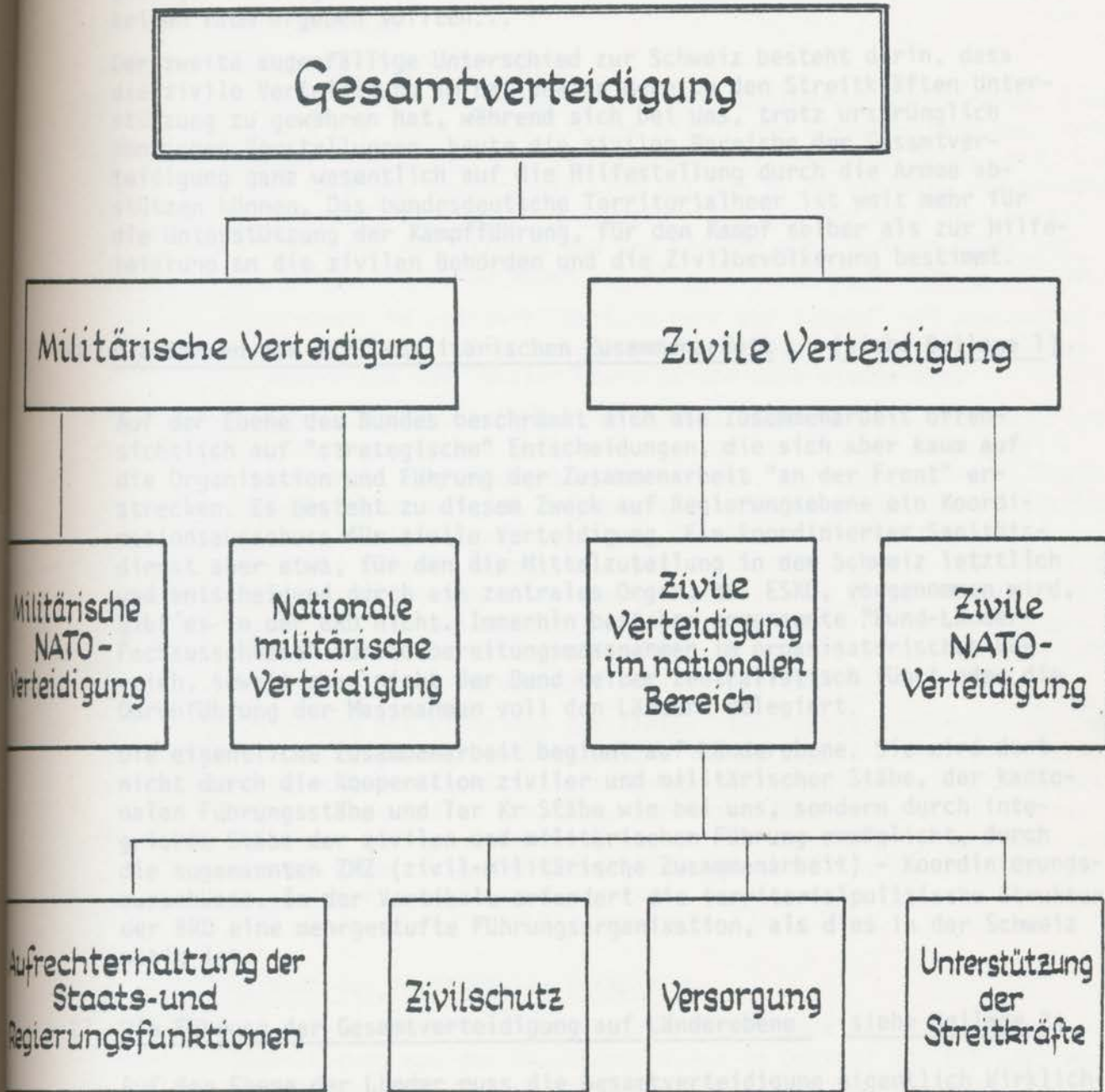
Zivilschutz

Versorgung

Unterstützung der Streitkräfte

2. Die Gesamtverteidigung in der Bundesrepublik Deutschland

21 Die Grundstruktur





Die fundamentale Differenz zur Schweiz liegt in der "Kombination" nationaler militärischer und ziviler Mittel mit den supranationalen der NATO. Daraus ergeben sich ohne Zweifel heikle Koordinations- und Führungsprobleme. Zur Frage, wie sich die Kooperation zwischen nationalen und NATO-Kräften im sogenannten "rückwärtigen" Raum gestalten lasse, erhielt ich keine sehr klärende Antwort : die beiderseitigen Aufträge seien verschieden, weshalb sich besondere Schwierigkeiten kaum ergeben sollten...

Der zweite augenfällige Unterschied zur Schweiz besteht darin, dass die zivile Verteidigung im nationalen Bereich den Streitkräften Unterstützung zu gewähren hat, während sich bei uns, trotz ursprünglich ähnlichen Vorstellungen, heute die zivilen Bereiche der Gesamtverteidigung ganz wesentlich auf die Hilfestellung durch die Armee abstützen können. Das bundesdeutsche Territorialheer ist weit mehr für die Unterstützung der Kampfführung, für den Kampf selber als zur Hilfeleistung an die zivilen Behörden und die Zivilbevölkerung bestimmt.

## 22 Die Ebenen der zivil-militärischen Zusammenarbeit (siehe Beilage 1)

Auf der Ebene des Bundes beschränkt sich die Zusammenarbeit offensichtlich auf "strategische" Entscheidungen, die sich aber kaum auf die Organisation und Führung der Zusammenarbeit "an der Front" erstrecken. Es besteht zu diesem Zweck auf Regierungsebene ein Koordinationsausschuss für zivile Verteidigung. Ein koordinierter Sanitätsdienst aber etwa, für den die Mittelzuteilung in der Schweiz letztlich und entscheidend durch ein zentrales Organ, das ESKO, vorgenommen wird, gibt es in der BRD nicht. Immerhin bestehen sogenannte "Bund-Länder-Fachausschüsse" für Vorbereitungsmaßnahmen im organisatorischen Bereich, soweit eben nicht der Bund selber zentralistisch führt oder die Durchführung der Massnahmen voll den Ländern delegiert.

Die eigentliche Zusammenarbeit beginnt auf Länderebene. Sie wird dort nicht durch die Kooperation ziviler und militärischer Stäbe, der kantonalen Führungsstäbe und Ter Kr Stäbe wie bei uns, sondern durch integrierte Stäbe der zivilen und militärischen Führung ermöglicht, durch die sogenannten ZMZ (zivil-militärische Zusammenarbeit) - Koordinierungsausschüsse. In der Vertikale erfordert die territorialpolitische Struktur der BRD eine mehrgestufte Führungsorganisation, als dies in der Schweiz nötig ist.

## 23 Die Führung der Gesamtverteidigung auf Länderebene (siehe Beilage 2)

Auf der Ebene der Länder muss die Gesamtverteidigung eigentlich Wirklichkeit werden. Die ZMZ-Koordinierungsausschüsse arbeiten dabei in ähnlicher Weise wie unsere kantonalen Führungsstäbe und Ter Kr Stäbe. Ihre Gliederung entspricht im Grundsatz durchaus den schweizerischen Regelungen. Die Mittel freilich, über die sie verfügen, sind von den schweizerischen sehr verschieden. Die zivilen Bereiche müssen im Prinzip ohne Ergänzung und



"Aufstockung" durch das Heer auskommen, einen Zivilschutz in unserem Sinn gibt es nicht, so wenig als eine wirtschaftliche Landesversorgung mit Vorratshaltung (Ausnahme : eine Oelreserve im Rahmen der Bestimmungen der internationalen Energieagentur).

### 3. Einzelne Bereiche

#### 31 Zivilschutz-Katastrophenschutz

In der BRD gibt es lediglich für 3 % der Bevölkerung Schutzräume. Einen Zivilschutz als mächtigstes ziviles Mittel der Gesamtverteidigung kennt keine staatliche Ebene. Die Zivilschutzaktivitäten von Bund, Land, Landkreis und Gemeinde beschränken sich auf die Sicherstellung von Warnung und Alarmierung, die besser organisiert ist als zur Zeit noch in der Schweiz, und auf die Bildung und den Einsatz von Führungsstäben auf lokaler Ebene. Dieses Vorhaben ist allerdings erst im Anfangsstadium.

Der bundesdeutsche Leitsatz "Rettung geht vor Schutz" ist ein Notbehelf, weil Schutz gar nicht möglich ist. Bemühungen um Schutzraumbau setzen neuerdings auf lokaler Ebene da und dort wieder ein.

Die Rettungsaufgabe übernehmen im wesentlichen private Organisationen wie Samaritervereine und ähnliche, die nun freilich in sehr grosser Zahl und überall im Bundesgebiet existieren. Ihre Einsatzbereitschaft ist beeindruckend. Das ist offensichtlich das Verdienst der hervorragend arbeitenden Katastrophenschutzschule des Bundes in Bad-Neuenahr-Ahrweiler. Hier wird mit grosser Kompetenz, ebensolcher Systematik und Gründlichkeit den freiwilligen Katastrophen Helfern aus dem ganzen Bundesgebiet, aber auch Schülern aus weiten Teilen Westeuropas eine ausgezeichnete Ausbildung vermittelt. Nicht umsonst besuchen auch schweizerische Luftschutzoffiziere immer wieder die Kurse dieser Schule.

Dennoch bleibt die Effizienz des freiwilligen Katastrophenschutzes, der eben nur Rettungsarbeiten leisten und keinen Schutz bieten kann, der zudem offensichtlich Koordinationsschwierigkeiten nicht leicht meistert, einstweilen fragwürdig. Ein böses Wort sagt denn auch, es sei in der BRD zwar schlimm, auf der Autobahn einen Unfall zu erleiden, schlimmer aber sei es, von allen in der Nähe bereitstehenden Hilfsorganisationen zugleich gerettet zu werden...

#### 32 Das Konzept der horizontalen Evakuation

In Ermangelung von Schutzräumen wurde das Konzept der Evakuation der Zivilbevölkerung aus den Hauptkampfräumen im Ostteil der BRD nach Westen, in die sogenannten rückwärtigen Räume entwickelt. Dort werden Auffanglager gebaut. Die Kompetenz zur Anordnung, bzw zur Bewilligung der Evakuation wird im "gegebenen Zeitpunkt" von der Bundesregierung über die Länderregierungen an die Land- bzw Stadtkreise delegiert, worauf die Bevölkerung, vorwiegend mit Privatfahrzeugen, auf heute bereits festgelegten Strassen nach Westen ausweichen soll. Die vielfältige Problematik dieser Konzeption bei einem Angriff aus dem Osten und womöglich



gleichzeitigem Aufmarsch der Korps in den Kampfräumen erscheint mir aus Gründen, die auf der Hand liegen, geradezu bedrückend.

### 33 Sanitätsdienst

Ein KSD existiert, wie erwähnt, nicht, ebenso wenig eine institutionalisierte Abspracheregulierung zwischen zivilen und militärischen Sanitätsinstanzen. Eine gewisse Dichte ist andererseits bereits im Bau von Hilfskrankenhäusern mit verschiedenen Schutzgraden erreicht. Ihre Aufgabe entspricht wie bei uns dem Grundsatz, dass alle Kategorien von Versorgungsbedürftigen aufzunehmen sind.

### 4. Der Entscheidungsprozess auf Regierungsebene in ausserordentlichen Lagen

#### 41 Unterschiede zur Schweiz aufgrund des Regierungssystems

Obwohl wir auch in der Schweiz gelegentlich von einem "Departementalsystem" sprechen, verfügen in der BRD die Ministerien über weit mehr eigene Macht, als in der Schweiz die Departemente. Das dürfte damit zusammenhängen, dass die Kanzlerdemokratie von einem Kabinett regiert wird, dessen Mitglieder auf ein Regierungsprogramm verpflichtet sind, weshalb von ihnen auch bei Zuteilung vieler und grosser eigener Befugnisse kein "Abweichen" von der Regierungslinie befürchtet werden muss. Ausnahmen dürften die Regel bestätigen. Dennoch erstaunt die wahrhaft gewaltige Machtfülle, über die der Bundesminister des Innern verfügt. In seinen Aufgabenbereich fallen unter anderem die Verantwortung für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung im Innern, Verbrechensbekämpfung, Antiterroraktionen, Fernmeldewesen, Fahrzeugwesen, Waffenwesen, ärztliche Versorgung, Geheimnisschutz, taktische Oeffentlichkeitsarbeit, die sogenannte "zivile Verteidigung", Katastrophenbekämpfung, Reaktorsicherheit, Umweltschutz.

Die Kompetenzfülle der Ministerien ist es denn wohl auch, die ein gelegentlich geradezu ängstlich anmutendes Bemühen begründet, den Primat der Politik und die äusserst saubere Trennung zwischen sogenannter taktisch-technischer Ebene einerseits und politischer Ebene andererseits sicherzustellen.

Wir sind geneigt, unser Regierungssystem für schwerfällig zu halten. In Tat und Wahrheit kann die Bundesregierung in Bonn vom System her in keiner Weise flexibler agieren als der schweizerische Bundesrat. Zum ersten hat der Kanzler kaum eigene "strategische" Entscheidungsbefugnisse, auf der andern Seite umfasst seine Regierung nicht sieben Mitglieder, sondern ein Vielfaches davon.

#### 42 Grundsätze für die Führung in ausserordentlichen Lagen

Wie bei uns hält man auch in der BRD auf die Identität der Strukturen und Abläufe in allen strategischen Lagen. In ausserordentlichen Lagen tritt in den Ministerien ein Führungsstab in Aktion, der durch Zuzug einzelner Mitglieder aus andern Ministerien interdisziplinären Charakter erhält und in Entscheidungen, die Ministerialbefugnisse nicht übersteigen, zuhanden des zuständigen Ministers endgültige Anträge formuliert, über



die aber der Minister selbständig entscheidet. Das gilt für die "kleine" Krise. Weitete sich die Krise auf den strategischen Bereich aus, kann der Bundeskanzler einen Krisenstab bilden, der aber nicht institutionalisiert ist, und auf jeden Fall ein Beratergremium zusammenstellen, das aber keine eigentlichen Anträge zu erarbeiten hat.

Als wesentlicher Grundsatz gilt schliesslich, dass auch in der Arbeitsweise von der ordentlichen zur ausserordentlichen Lage ein nahtloser Uebergang sichergestellt werden müsse. Das wird dadurch erreicht, dass zu meist lediglich drei Ministerien, die von der Sache her im Krisenfall vorwiegend angesprochen sein dürften, zusammenzuarbeiten haben, nämlich das Bundesministerium des Innern, das Bundesministerium des Aeussern und das Bundesministerium für Verteidigung. Sie haben also im wesentlichen das "Krisenmanagement" sicherzustellen.

#### 43 Die Erarbeitung der strategischen Lage

Die Hauptelemente zur Erarbeitung, Darstellung und Beurteilung der strategischen Lage liefern die drei erwähnten Ministerien. Dem Aussenministerium fällt natürlich im Vergleich zur Schweiz die besonders schwierige Aufgabe zu, die NATO-, ev. auch in der ausserordentlichen Lage gar noch die EG-Politik in das aussenpolitische Bild einzufügen. Gleiches gilt inbezug auf die NATO natürlich für das Verteidigungsministerium. Der grosse Aufgabenbereich des Bundesministeriums des Innern lässt es als natürlich erscheinen, dass diesem Ministerium die entscheidende Rolle in Erarbeitung und Beurteilung der Lage zukommt. Es "ersetzt", auf schweizerische Verhältnisse übertragen, in gewissem Mass und Sinn die Zentralstelle für Gesamtverteidigung, den Sonderstab des EDI und des EJPD, ja ein Stück weit sogar die Zentrale Stabsorganisation des Bundesrates. Deshalb ist das Bundesministerium des Innern auch zum Koordinator im ganzen Bereich der zivilen Verteidigung bestimmt. Die technischen Möglichkeiten zur Darstellung der Lage zuhanden der Bundesregierung sind im Vergleich zur Schweiz bescheiden zu nennen. Die "Aussenstelle Marienthal", der eigentliche geschützte KP der Bundesregierung, den ich als erster Nicht-nato-Mann besuchen konnte, erreicht inbezug auf Schutzgrad, Tarnung, Qualität des Innenausbaus unsere modernen schweizerischen Bauten nicht.

#### 44 Der Entscheidungsablauf

Entsprechend den Hauptträgern der Entscheidungsvorbereitung und des Vollzuges führt jedes der drei wichtigen Ministerien eine eigene Lagekonferenz durch. Die entscheidende Arbeit aber wird in der Lagekonferenz des BMI geleistet, der neben den Mitarbeitern dieses Ministeriums auch die Minister der beiden andern Ministerien selber und einige ihrer Mitarbeiter von Amtes wegen angehören. Diese Konferenz findet nach den beiden andern statt und erarbeitet nicht nur die strategische Lage zuhanden der Regierung, sondern berät auch über die entscheidenden Massnahmen und Anträge auf strategischer Ebene. Die Konferenz ist also eine Art Kombination unserer Lagekonferenz und der erweiterten Generalsekretärenkonferenz.

# Gesamtverteidigung

- 8 -

Die Ergebnisse werden in der Regierungssitzung vom Bundesminister des Innern bekanntgegeben und vertreten. Hier fallen denn auch die Entscheide, wobei an der Beratung insgesamt wohl zwischen 50 und 60 Personen teilnehmen: zwischen 15 und 25 Minister und Staatssekretäre, deren engste Mitarbeiter, die engsten Mitarbeiter des Bundeskanzlers sowie eine ganze Reihe von Vertretern des Bundeskanzleramtes. Es liegt auf der Hand, dass, wie bereits erwähnt, der Entscheidungsprozess unter solchen Umständen weder flexibler, noch rascher als bei uns sein kann.

## 5. Schlussfolgerungen

- 51 Die Gesamtverteidigung in der Bundesrepublik Deutschland ist im Vergleich zur schweizerischen als System wie in bezug auf die Mittel bedeutend weniger entwickelt. Ihre Wirksamkeit im Ernstfall ist schwer zu beurteilen, aber aufgrund der ganz erheblichen materiellen Mängel sicher weniger aussichtsreich als die schweizerische. Am weitesten fortgeschritten scheint die Schulung der Stäbe auf nationaler, Länder- und/oder regionsübergreifender und Gemeindeebene zu sein.
- 52 Der Entscheidungsprozess auf Regierungsebene folgt im wesentlichen den gleichen Grundsätzen wie bei uns. Auch die eingesetzten Stäbe und weiteren Organe sind prinzipiell den unsrigen vergleichbar. Die Koordination der Massnahmen, die Sicherstellung der Kompatibilität der zu formulierenden Anträge und die Durchsetzung der notwendigen Kooperationen scheint einfacher zu sein, sofern dies innerhalb des den ganzen innenpolitischen Bereich praktisch abdeckenden Bundesministeriums des Innern geschehen kann. Die Meinungsbildung und der Entscheid im Regierungskollegium selber dürfte indessen keineswegs einfacher sein als bei uns.
- 53 Die Tatsache, dass die Führung der Bundesrepublik Deutschland offensichtlich mit einer Kriegsdauer von drei Wochen (!) rechnet, schlägt sich in vielen Bereichen auf die Konzeptionen durch. Eine Aenderung solcher "strategischer Zielsetzung" würde indessen Weiterungen für die Organisation der Gesamtverteidigung in allen Bereichen bedeuten, die als umwälzend und deshalb zur Zeit kaum realistisch zu bezeichnen wären.

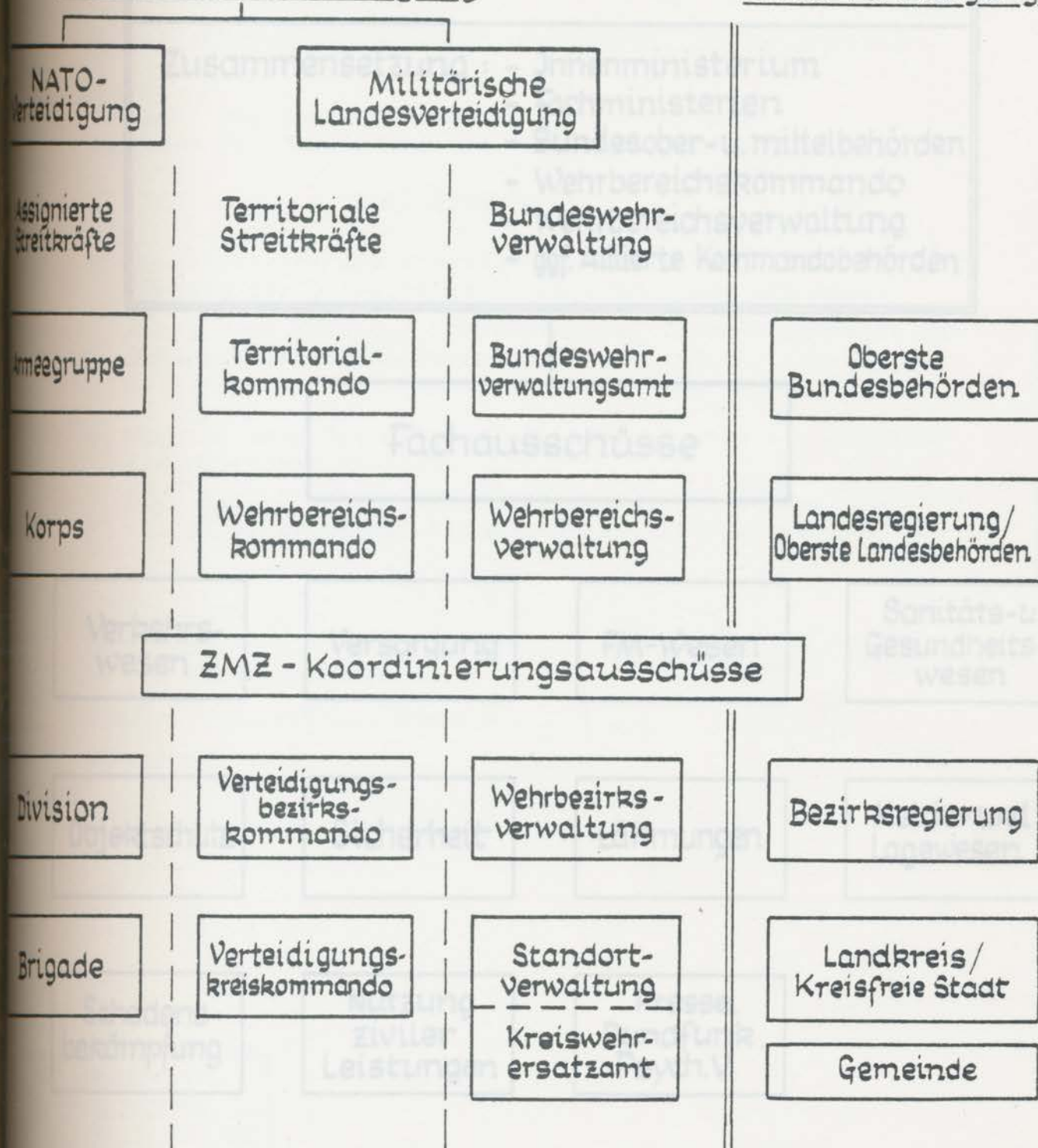


# Gesamtverteidigung

– Ebenen zivil - mil. Zusammenarbeit –

## Militärische Verteidigung

## Zivile Verteidigung



Katastrophenschutz

Aufenthaltsregelung

## ZMZ - Koordinierungsausschüsse auf Länderebene

- Zusammensetzung :
- Innenministerium
  - Fachministerien
  - Bundesober- u. mittelbehörden
  - Wehrbereichskommando
  - Wehrbereichsverwaltung
  - ggf. Alliierte Kommandobehörden.

### Fachausschüsse

Verkehrswesen

Versorgung

FM-Wesen

Sanitäts- u.  
Gesundheits-  
wesen

Objektschutz

Sicherheit

Lähmungen

Melde- und  
Lagewesen

Schadens-  
bekämpfung

Nutzung  
ziviler  
Leistungen

Presse,  
Rundfunk,  
Psych.V.

Katastrophen-  
schutz

Aufenthalts-  
regelung