

3700

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Wahl des Generals.

(Vom 25. April 1938.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Abänderung von Art. 85, Ziff. 4, der Bundesverfassung zu unterbreiten.

1. Die Ereignisse der letzten Jahre und Monate haben in allen Ländern Europas dazu geführt, die Probleme der Landesverteidigung neu zu überprüfen und sich darüber Rechenschaft zu geben, ob die bisherigen Vorbereitungen hinsichtlich Ausbildung, Organisation und Material den neuen Verhältnissen und der erhöhten Kriegsgefahr noch entsprechen. Auch die Schweiz befindet sich mitten im Zuge dieser Entwicklung, und wenn auch heute schon grosse Fortschritte im Ausbau unserer Landesverteidigung zu verzeichnen sind, so ist sich doch jedermann darüber klar, dass noch eine Reihe weiterer Reformen verwirklicht werden müssen.

Zu den Problemen, die sich besonders mit Rücksicht auf die Ereignisse der letzten Zeit stellen, gehört vor allem auch die Frage des Wahlverfahrens für die Ernennung des Oberbefehlshabers der Armee.

2. Nach geltendem Recht (Art. 85, Ziff. 4, und Art. 92 der Bundesverfassung) steht die Wahl des Generals der vereinigten Bundesversammlung zu. Dieser Wahlmodus hat eine lange historische Tradition, die hier kurz dargelegt werden mag. In der alten Eidgenossenschaft des 15. Jahrhunderts ist die Frage des Oberbefehls einer einzelnen Persönlichkeit nicht klar. Die Quellen sprechen jeweils von einem «eidgenössischen Kriegsrat»; ob bei der Leitung einer Schlacht einer der Beteiligten dann das tatsächliche Oberkommando ausgeübt hat, wie etwa von Hans Waldmann bei Murten angenommen wird, ist unter den Historikern streitig.

Die Kriegsführung der neueren Zeit machte dann aber je länger je mehr die Betrauung eines einzigen Offiziers mit dem Oberkommando notwendig.

In den Jahrhunderten zwischen Marignano und dem Sturz der alten Eidgenossenschaft war es naturgemäss die Tagsatzung, die nicht nur das Truppenaufgebot beschloss und die von den einzelnen Orten zu stellenden Kontingente bestimmte, sondern auch den Oberbefehlshaber ernannte. Bei der lockeren Form des damaligen Staatenbundes war das auch nicht anders möglich. So wurden denn auch während des dreissigjährigen Krieges (1633 und erneut 1636), bei der Grenzbesetzung von 1792 und im Kriege gegen Frankreich 1798 die Oberbefehlshaber von der Tagsatzung gewählt. Die Helvetik wich von diesem Verfahren ab und übertrug die Ernennung des Oberbefehlshabers dem Direktorium. Unter der Mediationsverfassung kam man zur alten Wahlart zurück, welche auch in der Restaurationszeit beibehalten wurde. Das Militärreglement von 1817 setzte fest, dass «der Oberbefehlshaber über ein eidgenössisches Truppenkorps, der zweite Befehlshaber, wenn ein solcher aufgestellt wird, und der Chef des Generalstabes von der Tagsatzung, auf einfachen Vorschlag einer aus ihrer Mitte niedergesetzten Kommission, jeweilen erwählt werden, wenn eine Bewaffnung beschlossen ist». (Art. 44.)

Als im Gefolge der Julirevolution 1830 die Möglichkeit europäischer Entwicklungen auftauchte, beschloss die Tagsatzung sehr frühzeitig, die notwendigen Massnahmen zur Aufrechterhaltung der Neutralität zu ergreifen. Als Oberbefehlshaber wurde der Waadtländer Guiguer de Prangins schon am 7. Januar 1831 ernannt und sein Stab aufgeboten, während sich dann ein Aufgebot von Truppen in grösserem Umfange als nicht notwendig erwies. Der Oberbefehlshaber und sein Stab blieben trotzdem bis zum 15. November im Dienst.

Ähnlich wurde im Sonderbundskrieg verfahren, wo die Tagsatzung am 21. Oktober 1847 zunächst zur Wahl Dufours als General schritt, aber erst drei Tage später ein Aufgebot von 50 000 Mann beschloss. Umgekehrt wurden im Neuenburgerhandel 1856 erst zwei Divisionen und die Stäbe der übrigen Divisionen aufgeboten, und die Wahl Dufours zum Oberbefehlshaber erfolgte erst zehn Tage später, fünf Tage vor Ablauf des preussischen Ultimatums. Die Wahl wurde hier, gemäss der neuen Bundesverfassung, bereits schon durch die vereinigte Bundesversammlung vorgenommen. Auch bei der Grenzbesetzung anlässlich des deutsch-französischen Krieges wurde zwar durch den Bundesrat schon am 16. Juli 1870 die Mobilmachung der gesamten Armee angeordnet; das noch am selben Tag versammelte Parlament schritt aber erst am 19. Juli, am Tage der französischen Kriegserklärung, zur Wahl Herzogs als Oberbefehlshaber, in einem Zeitpunkte also, wo die Mobilmachung der Truppen bereits beendet und die Aufmarschräume teilweise schon erreicht waren.

Die Generalswahl von 1914 ist noch in frischer Erinnerung. Nachdem bereits am 31. Juli, morgens, mit Rücksicht auf die gefahrdrohende Lage die Pikettstellung der Armee beschlossen worden war, musste der Bundesrat, im Hinblick auf die inzwischen eingetretene weitere Verschärfung der Lage, noch am Abend des gleichen Tages die Mobilmachung beschliessen, die jedoch erst am 1. August, morgens, veröffentlicht werden sollte, um die bereits angeord-

nete Pikettstellung nicht zu stören. Als erster Mobilmachungstag wurde der 3. August bezeichnet, mit der damals noch im allgemeinen zutreffenden Begründung, dass die Mobilmachung unserer Nachbarmeen beträchtliche Zeit in Anspruch nehmen werde. Auch die Bundesversammlung wurde erst auf den 3. August einberufen und wählte im Verlaufe des Abends Ulrich Wille zum General. Es ist zur Beurteilung des vorliegenden Problems notwendig, sich daran zu erinnern, dass das deutsche Ultimatum, das den freien Durchmarsch deutscher Truppen durch Belgien forderte, bereits in der Nacht vom 2./3. August überreicht worden war und die zum Handstreich auf Lüttich bereitgestellten Kräfte schon am 4. August, 9 Uhr, also nur etwa 15 Stunden nach Ernennung des schweizerischen Oberbefehlshabers, die belgische Grenze überschritten.

Der Rückblick auf die historische Entwicklung der Generalwahl lässt erkennen, dass sie auf Traditionen zurückgeht, die noch im früheren staatenbündischen Charakter der Schweiz begründet waren. Die Bundesversammlung hat gewissermassen als Erbin der alten Tagsatzung die Wahl des Oberbefehlshabers übernommen. Hingegen war beim Übergang zum Bundesstaat die gewiss sehr zweckmässige Vorschrift des Militärreglements von 1817 fallen gelassen worden, wonach diese Wahl an den Einervorschlag der hierfür bestimmten Kommission gebunden wurde. In der Praxis der Durchführung lässt sich ein gewisses Schwanken erkennen, indem der Oberbefehlshaber bald sehr frühzeitig, d. h. vor dem Aufgebot der Truppen, wie im Jahre 1831, bald erst reichlich spät gewählt wurde.

3. Die Gefahr, die hierin liegt, war in jenen Zeiten noch von geringer Bedeutung. Vom Augenblick einer eintretenden Bedrohung bis zu deren Verwirklichung verfluss stets geraume Zeit, nicht allein aus dem Grunde, weil die Mobilmachung und Bereitstellung stärkerer Kräfte für grosse Operationen damals bei allen Staaten bedeutend länger dauerte als heute, sondern vor allem auch deswegen, weil die Mittel zur raschen Versammlung von Armeen, wie wir sie heute in dem dichten Eisenbahnnetz und in den motorischen Mitteln besitzen, nicht vorhanden waren oder wenigstens im Vergleich zu heute noch in den Anfängen steckten. Bis ein fremdes Heer an unserer Grenze aufmarschiert war, mussten in früheren Zeiten Tage und Wochen vergehen. Allein schon 1914 hat der deutsche Handstreich auf Lüttich gezeigt, dass man nicht mehr allgemein mit derartig langen Fristen rechnen darf.

Seit 1914 haben sich aber in dieser Hinsicht die Verhältnisse noch bedeutend entwickelt. Überall trifft man in der militärischen Literatur auf den Begriff des Überfallkrieges. Die grossen Armeen unserer Nachbarn verfügen dafür über Panzerdivisionen und andere motorisierte Kräfte, die weit von der Grenze weg bereitgestellt werden und in einem Zug bis tief ins Land einbrechen können. Gleichzeitig mit diesem Einfall rascher motorischer Mittel muss aber auch mit dem Angriff starker Fliegerkräfte gerechnet werden, die schon frühzeitig besonders auch gegen politische Zentren angesetzt werden können. Aber auch die Mobilmachung und Bereitstellung der Gros der Feldarmeen ist überall

beträchtlich beschleunigt worden, so dass man viel früher mit dem Beginn der Operationen rechnen muss, als noch vor wenigen Jahrzehnten.

4. Unter den heutigen Verhältnissen ist daher die Wahl des Generals durch die Bundesversammlung ein viel zu umständliches Verfahren. Es braucht nicht sehr viel Phantasie, um sich vorzustellen, dass im Augenblick, wo das Parlament noch damit beschäftigt wäre, unter den verschiedenen Kandidaten denjenigen auszusuchen, auf den sich die Mehrzahl zu einigen vermöchte, bereits feindliche Flieger die Beratungen unliebsam stören werden. Ja, es wäre selbst der Fall nicht undenkbar, dass infolge schwerer Störungen unserer Verbindungen durch Luftangriffe das Parlament nicht einmal rechtzeitig mit dem erforderlichen Quorum zusammentreten könnte. Nun kann man allerdings dagegen einwenden, dass die Militärorganisation von 1907 diesen Fall voraussehe, indem Art. 206 bestimmt, dass bis zu erfolgter Wahl des Generals das eidgenössische Militärdepartement die Geschäfte der Heeresleitung besorgt. Sich hierauf ganz zu verlassen, wäre eine gefährliche Selbsttäuschung. Die strategische Defensive, welche uns durch unsere Neutralitätspolitik vorgeschrieben wird, zwingt uns zum Abwarten des gegnerischen Angriffes, wobei wir voraussichtlich in der Mehrzahl der Fälle nicht einmal sicher sein werden, ob und von welcher Seite ein Angriff erfolgt. Die schon vor und während der Mobilmachung eintreffenden Nachrichten über Versammlungen von Kräften an unserer Grenze, über Bereitstellungen zum Angriff oder gar über den Beginn der Feindseligkeiten sind massgebend für die Entschlüsse des Generals. Es muss aber mit allem Nachdruck darauf hingewiesen werden, dass gerade diese ersten Entschlüsse von allergrösster Bedeutung sind und schon weitgehend über Erfolg oder Misserfolg unserer weiteren Operationen entscheiden können. Es ist also keinesfalls zulässig, dem Manne, dem in dieser Stunde das Schicksal des Landes anvertraut werden soll, zuzumuten, dass er gerade in diesen wichtigsten und entscheidenden Augenblicken nicht mitreden kann und nachher eine Lage übernehmen muss, die seinen Absichten vielleicht in keiner Weise entspricht.

Diese Umstände bedingen, dass der General möglichst frühzeitig ernannt wird, damit er Zeit hat, die getroffenen Vorbereitungen zu überprüfen und gegebenenfalls die ihm erforderlich scheinenden Änderungen und Ergänzungen anzuordnen. All das ist aber bei einer Wahl des Oberbefehlshabers durch das Parlament nicht möglich.

Schliesslich sprechen auch gerade die Vorkommnisse bei der Generalswahl von 1914 dafür, dass diese Wahl zweckmässigerweise dem Bundesrat überlassen wird. Im allgemeinen sind unsere hohen Führer der Natur der Sache nach der breiten Öffentlichkeit bestenfalls dem Namen nach und vielleicht in ihrer äusseren Erscheinung bekannt; was sie zu leisten vermögen, können im allgemeinen auch die meisten Parlamentarier nicht beurteilen, soweit sie sie nicht etwa als ihre militärischen Vorgesetzten näher kennen zu lernen Gelegenheit hatten. Zurückhaltende, kühle Naturen, unter denen es oft die hervorragendsten Führer gibt, geraten dadurch in Gefahr, in den Hinter-

grund zu treten. Auch ist beim militärischen Führer Tüchtigkeit und Popularität durchaus nicht identisch. Unter all diesen Umständen ist es leicht möglich, dass Gerüchte und Vorurteile bei einer Generalwahl eine beträchtliche Rolle spielen, weil eben die Mehrzahl der zum Wahlakt Berufenen für ihre Urteilsbildung schlechterdings auf das angewiesen ist, was sie von irgendwelcher dritter Seite über die Anwärter gehört hat. Auch hierin haben sich die Verhältnisse gegenüber früher stark geändert. In der Frühzeit der Eidgenossenschaft waren die militärischen Führer auch zugleich politische Führer; sie waren Bürgermeister, Schultheissen und Landammänner. Ähnlich war es auch noch in der Mediations- und Restaurationszeit, wo z. B. der bernische Schultheiss von Wattenwyl eidgenössischer General und der zürcherische Staatsrat Finsler Generalstabschef sein konnten. Auch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts waren massgebende parlamentarische Führer noch zugleich hohe militärische Führer, so dass zum mindesten bei den führenden Leuten der herrschenden Partei eine genaue Kenntnis der Fähigkeiten der in Frage kommenden Persönlichkeiten vorausgesetzt werden konnte. Der Zwang der Verhältnisse hat diese Kumulation hoher politischer und militärischer Stellen unmöglich gemacht, weshalb heute die oben geschilderten Schwierigkeiten bestehen, die sich früher nicht in diesem Masse geltend gemacht haben.

5. Alle diese Umstände fordern also gebieterisch, dass wir den bisherigen Wahlmodus, als den Verhältnissen nicht mehr entsprechend, fallen lassen und ihn durch einen zeitgemässeren ersetzen. Es drängt sich demnach die Lösung auf, die Befugnis zur Wahl dem Bundesrat zu übertragen. Nach entsprechender Abänderung von Art. 85, Ziff. 4, der Bundesverfassung wird die Ausübung dieser Befugnis bereits auf Grund des heutigen Art. 102, Ziff. 6, möglich sein.

Abgesehen vom Chef des Militärdepartements, der seine nächsten Untergebenen genau kennen soll, haben auch die übrigen Mitglieder des Bundesrates durchaus die Möglichkeit, sich über die allenfalls zur Führung berufenen Persönlichkeiten ein gewisses Urteil zu bilden, so z. B. durch gelegentlichen Besuch von Manövern. Es ist auch durchaus möglich, dass sich der Bundesrat periodisch in aller Ruhe darüber Rechenschaft gibt, wen er gegebenenfalls für die Wahl in Aussicht nimmt, ohne dass vorläufig irgendwer von dieser Beratung etwas zu erfahren braucht. In dem kleinen Gremium, das der Bundesrat darstellt, ist für eine nach rein sachlichen Gesichtspunkten getroffene Auswahl nach den obenstehenden Ausführungen viel mehr Gewähr geboten als in der vielköpfigen Versammlung, welche das Parlament bildet. Besteht irgendeine Gefahr, welche die Möglichkeit eines bewaffneten Konfliktes in die Nähe rückt, so steht es dem Bundesrat frei, den künftigen General vertraulich zu orientieren, so dass er sich, ohne Aufsehen zu erregen, an die Arbeit machen kann. Gleichzeitig können auch diejenigen Offiziere, welche in die entsprechenden hohen Stellen nachzurücken haben, vertraulich Anweisung erhalten, sich auf ihre neue Aufgabe vorzubereiten. Der reibungslose Übergang vom Kommando im Frieden zum Kommando im Kriege, der von entscheidender Bedeutung ist, kann hiedurch sichergestellt werden.

6. Die Neuordnung der Wahl des Generals wird eine Abänderung des Bundesgesetzes vom 12. April 1907 über die Militärorganisation notwendig machen, worüber wir Ihnen zu gegebener Zeit Bericht und Antrag stellen werden.

7. Die vorgeschlagene Änderung der Wahlart des Generals betrifft allerdings nur einen einzelnen Punkt im Rahmen unserer gesamten Massnahmen zur Verstärkung der Landesverteidigung, aber wir sind überzeugt, dass sie einen sehr wesentlichen Beitrag zur Erhöhung unserer Kriegsbereitschaft darstellt.

Gestützt auf diese Ausführungen bitten wir Sie, dem nachstehenden Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Abänderung von Art. 85, Ziff. 4, der Bundesverfassung die Genehmigung zu erteilen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 25. April 1938.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Baumann.

Der Bundeskanzler:

G. Bovet.

(Entwurf.)

Bundesbeschluss
über
Abänderung von Art. 85, Ziff. 4, der Bundesverfassung.
(Wahl des Generals durch den Bundesrat.)

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 25. April 1938,
beschliesst:

Art. 1.

Art. 85, Ziff. 4, der Bundesverfassung wird aufgehoben und durch folgende Fassung ersetzt:

4. Wahl des Bundesrates, des Bundesgerichts und des Kanzlers.

Art. 2.

Dieser Beschluss wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet. Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Wahl des Generals.
(Vom 25. April 1938.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1938
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3700
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.04.1938
Date	
Data	
Seite	613-619
Page	
Pagina	
Ref. No	10 033 594

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.