

Von Monat zu Monat : das Recht zum Truppenaufgebot

Autor(en): **Kurz**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **44 (1971)**

Heft 7

PDF erstellt am: **21.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-518120>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



VON MONAT ZU MONAT

Das Recht zum Truppenaufgebot

Für eine Milizarmee, deren Angehörige normalerweise nicht im Militärdienst stehen, sondern ihrer zivilen Tätigkeit nachgehen, liegt einer der heikelsten, und für die Erfüllung ihrer militärischen Aufgaben entscheidendsten Vorgänge in der *Mobilmachung*. Militärisch gesehen bedeutet die Mobilmachung nichts anderes als die Aufstellung einer bisher nur latent vorhandenen Armee, gewissermassen aus dem Nichts. In der Praxis entspricht sie einem Transformationsvorgang, indem sich eine zivile Männergesellschaft innerhalb weniger Stunden in eine aktionsbereite Armee verwandelt. Diese tritt vom Zivilleben in die vorbereiteten militärischen Verbände über, die sich sofort nach ihrer Formierung in Marsch setzen, sie übernimmt die bereitgestellten Waffen und Material und tritt in die ebenfalls vorbereitete militärische Infrastruktur ein. Innerhalb kürzester Zeit muss die Armee kampfbereit sein.

Es ist naheliegend, dass dem Gelingen dieses Prozesses für die Aktionsbereitschaft der Armee entscheidende Bedeutung zukommt. Einmal in technisch-organisatorischer Hinsicht, indem der ganze komplizierte Vorgang reibungslos und sachgemäss abläuft. Aber auch in zeitlicher Beziehung, indem nämlich die Mobilmachung nicht zu spät erfolgt, sondern der Armee die nötige Minimalzeit verschafft, um sich in Ruhe zu organisieren, in ihre Einsatzräume zu marschieren, gewisse technische Einrichtungen vorzunehmen und die noch bestehenden Ausbildungslücken möglichst zu schliessen. Umgekehrt sollte die Mobilmachung nicht zu früh erfolgen, denn jedes grössere Truppenaufgebot bewirkt eine tiefgreifende Desorganisation des öffentlichen Lebens und der Wirtschaft des Landes und verursacht naturgemäss sehr hohe Kosten. Immerhin bedeutet eine zu frühe Mobilmachung das viel kleinere Übel als eine zu späte, deren Nachteile sich in einem Krieg kaum mehr beseitigen liessen.

Die Schlüsselstellung, welche die Mobilmachung für die Funktionsbereitschaft der Miliz einnimmt, zeigt sich auch in der Behandlung, welche das Truppenaufgebot seit Bestehen des Bundesstaates im schweizerischen Militärrecht gefunden hat.

Die Kompetenz zum Aufgebot von Truppen gehört zu den umstrittensten Fragen des schweizerischen Militärrechts. Dieses hat denn auch seit dem Jahre 1848 eine recht wechselvolle Entwicklung erlebt. Darin zeigen sich die verschiedenartigen aussenpolitischen Verwicklungen, welche die Schweiz immer wieder zu militärischen Sicherungsmassnahmen zwangen, in denen sich die Zweckmässigkeit der gesetzlichen Ordnung unter wechselnden äusseren Umständen zu erweisen hatte. Innenpolitisch zeigt die historische Entwicklung des Rechts zum Truppenaufgebot einerseits das in den einzelnen geschichtlichen Etappen verschieden beurteilte Verhältnis zwischen ziviler und militärischer Gewalt, und andererseits die Kompetenzausscheidung innerhalb der zivilen Gewalt, das heisst die für die schweizerischen Verhältnisse charakteristische Abgrenzung zwischen den sehr weit reichenden militärischen Befugnissen der Bundesversammlung und jenen des Bundesrates.

Die grundsätzlichen Fragen des *Rechts zum Truppenaufgebot* sollen uns im folgenden sowohl in der geschichtlichen Rückschau als auch im Blick auf ihre heutige Aktualität etwas näher beschäftigen.

1. Das Truppenaufgebot im Frieden

Gemäss Artikel 85, Ziffer 9 der Bundesverfassung (BV) *verfügt die Bundesversammlung über das Bundesheer* (daneben verfügen gemäss Artikel 19, Absatz 4 der Bundesverfassung auch die Kantone über die Wehrkraft ihres Gebietes; in Zeiten der Gefahr hat jedoch der Bund das ausschliessliche und unmittelbare Verfügungsrecht; Artikel 19, Absatz 3 BV). Da jedoch die Schweizerische Bundesversammlung nicht in Permanenz tagt, hat die Bundesverfassung die Kompetenzen des Parlamentes in stark beschränkter Form an den Bundesrat delegiert, um ihn in die Lage zu versetzen, in jeder Situation rasch und kraftvoll zu handeln, auch wenn die Räte nicht versammelt sind. Dieses delegierte Recht des Bundesrates zum Aufgebot von Truppen ist enthalten in Artikel 102, Ziffer 11 BV, wo bestimmt wird:

«In Fällen von Dringlichkeit ist der Bundesrat befugt, sofern die Räte nicht versammelt sind, die erforderliche Truppenzahl aufzubieten und über solche zu verfügen, unter Vorbehalt unverzüglicher Einberufung der Bundesversammlung, sofern die aufgebotenen Truppen zweitausend Mann übersteigen oder das Aufgebot länger als drei Wochen dauert.»

Diese seit 1848 unverändert in der Bundesverfassung stehende Bestimmung zeigt, dass zwar der Bundesrat ermächtigt ist, in Fällen von Dringlichkeit von sich aus sofort und sachgemäss zu handeln. Aber diese Handlungsfähigkeit ist in zweifacher Hinsicht stark eingengt:

- *zeitlich*, indem der Bundesrat aus eigener Kompetenz nur für drei Wochen Truppen aufbieten kann und
- *umfangmässig*, indem das Recht des Bundesrates zum Aufgebot von Truppen auf 2000 Mann beschränkt ist.

Die beiden Beschränkungen stehen alternativ nebeneinander. Schon das überschreiten der einen der beiden Begrenzungen macht es notwendig, dass die Massnahmen des Bundesrates von der Bundesversammlung sanktioniert werden müssen. Nach dem Wortlaut der Verfassungsbestimmung hat der Bundesrat das Recht, in Fällen von Dringlichkeit sofort zu handeln, doch nur, wenn die eidgenössischen Räte *nicht* versammelt sind. Während der Sessionen bleibt somit das Aufgebotsrecht ausschliesslich beim Parlament.

Die im Artikel 198 des Bundesgesetzes über die Militärorganisation (MO) enthaltene Bestimmung, dass der Bundesrat die Teilmobilmachung oder allgemeine Kriegsmobilmachung des Heeres verfüge, sobald die Möglichkeit einer Neutralitätsverletzung oder eine Kriegsgefahr bestehe, gilt nur unter dem Vorbehalt der Verfassungsbestimmung des Artikels 102, Ziffer 11. Selbstverständlich sind die Räte durchaus frei, ob sie den vom Bundesrat getroffenen Massnahmen zustimmen, oder diese aufheben oder ändern wollen.

Diese mehr als 120 Jahre alte Verfassungsbestimmung führt zu einer starken Einengung des Bundesrates in seiner Handlungsfähigkeit. Eine Erweiterung der Kompetenzen des Bundesrates wäre im Zeitalter der Überfallkriege dringend geboten; es handelt sich hier um einen der Programmpunkte einer künftigen Verfassungsrevision.

Zwei *Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit* sollen zeigen, wie sehr die Verfassungsvorschrift des Artikels 102, Ziffer 11 nicht mehr den heutigen Bedürfnissen entspricht.

a) Unter dem Druck der Verhältnisse anlässlich der *Suez- und Ungarnkrise vom Spätherbst 1956* waren von einem Tag auf den andern militärische Aufgaben zu erfüllen, die das Leistungsvermögen der Militärverwaltung überschritten: insbesondere für die Betreuung der grossen Zahl der in unser Land übergetretenen Flüchtlinge und zur Erhöhung des Bereitschaftsgrades von militärischen Sprengobjekten musste kurzfristig eine grössere Zahl von Truppen aufgeboden werden, die vom Bundesrat vorerst zu Aktivdienstleistungen einberufen wurden. Da ihr Umfang die in Artikel 102, Absatz 11 der BV festgelegte Grenze von 2000 Mann überschritt, hätte eigens die Bundesversammlung einberufen werden müssen, um die Massnahme des Bundesrates zu sanktionieren, wenn nicht ohnehin die Wintersession der eidgenössischen Räte vor der Tür gestanden wäre. Die eidgenössischen Räte zogen es dann jedoch vor, nicht den Aktivdienst zu verfügen, sondern den Bundesrat nachträglich zu ermächtigen, die notwendigen Aufgebote zu erlassen, wobei aber die Ermächtigung nicht für das Aufgebot zum Aktivdienst, sondern für ein solches zu «ausserordentlichen Instruktionsdiensten» erteilt wurde. Da jedoch die den eidgenössischen Räten zustehenden Befugnisse für die Anordnung von Instruktionsdiensten für eine solche Ermächtigung

nicht ausreichen, mussten damals die Rechtsgrundlagen auf dem Dringlichkeitsweg geschaffen werden. Der bis Ende 1957 befristete Bundesbeschluss vom 7. Dezember 1956 wurde dem fakultativen Referendum unterstellt (Artikel 89^{bis} der BV).

Dieses Beispiel zeigt, wie eng begrenzt die Möglichkeiten des Bundesrates sind, der für die Bewältigung von ausserordentlichen Aufgaben grösseren Umfanges mit Truppen nur mit der Zustimmung der eidgenössischen Räte handeln kann. Die Räte haben ihrerseits in solchen Fällen nur die Möglichkeit, Truppen zum Aktivdienst aufzubieten, was u. U. nicht sehr erwünscht sein kann. Der im Jahre 1956 beschrittene Weg über die Konstruktion eines in der Gesetzgebung nicht vorgesehenen «ausserordentlichen Instruktionsdienstes» ist juristisch recht fragwürdig.

b) Als nach den Anschlägen auf unsere Zivilluftfahrt die Kantone Zürich und Genf im Herbst 1970 eine militärische Verstärkung der Polizei zur *Überwachung der Flughäfen Kloten und Cointrin* verlangten, beschloss der Bundesrat im Oktober die Bewachung der genannten Flugplätze mit Auszugstruppen. Als Rechtsform dieses Bewachungsdienstes wurde aus praktischen Erwägungen der *Ordnungsdienst* gewählt (mit guten Gründen hätte man ihn auch als «Neutralitätsdienst» bezeichnen können). Nach schweizerischem Militärrecht ist der Ordnungsdienst eine Form des aktiven Dienstes (MO Artikel 196), der ausserhalb der gesetzlich umschriebenen Instruktionsdienste zu leisten ist. Man hat jedoch im Fall Kloten / Cointrin die rechtlichen Konsequenzen aus dem aktiven Dienst nur teilweise gezogen; wohl wurden die Bewachungstruppen vereidigt und wurden die Bestimmungen des Militärstrafrechts für sie verschärft. Aber die Hauptfolge des aktiven Dienstes, nämlich seine Stellung ausserhalb der Instruktionsdienstpflicht trat nicht ein. Vielmehr wird der Ordnungsdienst der Bewachungstruppen ausdrücklich als Erfüllung der Wiederholungskurspflicht angerechnet. Diese zweifellos zweckmässige und für die betroffenen Truppen grosszügige, wenn auch zu Lasten der militärischen Ausbildung gehende Regelung erlaubt es, die Dienstleistungen auf den Flugplätzen als «normale», d. h. nicht als zusätzliche Dienste zu betrachten, so dass die eidgenössischen Räte nicht angerufen werden mussten, obgleich die in Artikel 102, Ziffer 11 der BV vorgeschriebene Zahl von 2000 Mann und die Dauer von drei Wochen längst überschritten sind. Wäre dieser zweckmässige und allen Teilen dienende Kunstgriff nicht möglich gewesen, hätte, nach dem geltenden Verfassungsrecht, der Bundesrat sich von der Bundesversammlung zum Truppeneinsatz in Kloten und Cointrin ermächtigen lassen müssen.

2. Das Truppenaufgebot im aktiven Dienst

Geschichtlich betrachtet sind hier drei verschiedene Phasen zu unterscheiden:

- a) die mit der Militärorganisation von 1850 getroffene Regelung, die sich in den Grenzbesetzungen von 1870 und 1871 nicht bewährte, da sie die Befugnisse des Generals zu sehr beschränkte;
- b) die auf Grund der Erfahrungen von 1870/71 festgelegte Ordnung von 1874, die sich dann vor allem im aktiven Dienst 1939/45 im entgegengesetzten Sinn als unzweckmässig erwies;
- c) die gestützt auf die Erfahrungen von 1939/45 im Jahre 1949 beschlossene Neuordnung, die heute in Kraft steht.

a) Die bis 1874 gültige Regelung

Die MO von 1850 bestimmte in Artikel 104, dass im Zustand der bewaffneten Neutralität und im Krieg, die Bundesversammlung über den Umfang des Truppenaufgebotes bestimme; diese Befugnis kann sie an den Bundesrat oder an den General delegieren.

Von dieser Delegationsmöglichkeit an den Oberbefehlshaber wurde anlässlich der Mobilmachung von 1856/57 (Neuenburgerhandel) Gebrauch gemacht. Die überragende Gestalt des Generals Dufour rechtfertigte eine solche Kompetenzübertragung ohne weiteres.

Anlässlich des Truppenaufgebotes vom Sommer 1870 (Deutsch-Französischer Krieg) wurde die Vollmacht von der Bundesversammlung nur an den Bundesrat erteilt; dieser gab sie jedoch nicht an General Herzog weiter. Aus dieser Regelung einerseits, vor allem aber aus der ausserordentlich zurückhaltenden Bewilligungspraxis des Bundesrates, insbesondere des selbtherrlichen Chefs des EMD, Bundesrat Welti, sind in den beiden Mobilmachungen von 1870 und 1871 sehr schwere Krisensituationen entstanden. Sie zwangen General Herzog sogar, das Odium der Befehlsmissachtung auf sich zu nehmen, als der vollkommen desorientierte Bundesrat im kritischsten Augenblick sogar eine Truppenentlassung verlangte. Mit absolut ungenügenden Kräften musste General Herzog

seine Aufgaben erfüllen und nur der totalen Kampfunfähigkeit der in die Schweiz übertretenden französischen Ostarmee Bourbakis ist es zu danken, dass sich die Haltung des Bundesrates nicht zur Katastrophe auswuchs.

Die Erfahrungen von 1870/71 führten zu der neuartigen Bestimmung des Artikels 242 der MO von 1874, dessen Ziel darin bestand, die Stellung des Generals zu stärken. Zwar wurde darin dem General kein eigenes Aufgebotsrecht eingeräumt, wohl aber wurde bestimmt, dass der Bundesrat das Aufgebot weiterer Heeresteile zu verfügen und vollziehen habe, wenn der General dies für notwendig hält. Damit sollte der Entscheid über das Truppenaufgebot praktisch in die Hand des Generals gelegt werden, während dem Bundesrat der praktische Vollzug des Aufgebotes übertragen wurde.

Diese Bestimmung, die nie praktisch angewendet worden war, wurde unverändert in den Artikel 210 der MO von 1907 übernommen.

b) *Die Erfahrungen in den beiden Weltkriegen*

In der *Grenzbesetzung von 1914/18* stellten sich in der Anwendung des Artikels 210 der MO keine Schwierigkeiten ein. General Wille bezeichnet seine Beziehungen zum Bundesrat als «die denkbar besten». Er selber habe von den ihm zustehenden, sehr weit reichenden Kompetenzen nur sehr zurückhaltenden Gebrauch gemacht.

Zu spannungsgeladenen Auseinandersetzungen zwischen Bundesrat und General kam es dagegen in der Frage der Truppenaufgebote im *aktiven Dienst 1939/45*. Über die Auslegung der Bestimmung, dass ein vom General verlangtes Aufgebot weiterer Heeresteile vom Bundesrat vollzogen werde, entstanden sehr ernste Meinungsverschiedenheiten. Während General Guisan die Ansicht vertrat, dass der Bundesrat einem entsprechenden Begehren des Generals unter allen Umständen Folge zu geben habe, behielt sich der Bundesrat, der in der Beurteilung der Lage verschiedentlich dem General nicht zu folgen vermochte, in der Frage des Truppenaufgebotes den letzten Entscheid vor, aus der Überlegung, dass es sich hier um einen Beschluss von umfassend nationaler Tragweite handle, der nur von der obersten politischen Instanz — selbstverständlich in voller Würdigung der militärischen Argumente — getroffen werden könne. Der Bundesrat stützte sich dabei auch an die von ihm dem General erteilten Weisungen, in welchen diesem lediglich der Auftrag erteilt wurde, die Frage der Notwendigkeit des Aufgebotes von Teilen der Armee zu «beurteilen». Die dem General von der Militärorganisation eingeräumten Befugnisse könne dieser im Zustand der bewaffneten Neutralität nicht ausüben; sie seien deshalb bisher nie so gehandhabt worden, wie sie nach Gesetz lauten. Aus dieser Verschiedenheit der Betrachtung, die angesichts der Unklarheit der gesetzlichen Ordnung verständlich war, sind in den Aktivdienstjahren verschiedentlich ernste Konflikte zwischen Bundesrat und General entstanden — die Truppenaufgebotsfrage war in den Jahren 1939/45 der wohl gewichtigste Stein des Anstosses zwischen der politischen und der militärischen Führung des Landes.

Die Lehren der Aktivdienstjahre 1939/45 haben nach dem Krieg sehr verschiedenartige Vorschläge zu einer gesetzlichen Neuregelung ausgelöst. Während General Guisan beantragte, dass dem General im Dringlichkeitsfall sogar ein eigenes Truppenaufgebotsrecht gewährt werden solle, vertraten Bundesrat und Generalstabschef die Ansicht, dass es sich beim Truppenaufgebot um einen hochgradig politischen Entscheid handle, der allein vom Bundesrat in Abwägung aller militärischen, wirtschaftlichen, finanziellen und politischen Konsequenzen getroffen werden könne.

c) *Die heute gültige Regelung*

Die Gesetzesnovelle vom 1. April 1949 zur MO brachte unter anderem eine Neufassung ihres V. Teils («Der aktive Dienst»), dessen wichtigste Neuerungen in der Ausscheidung der Vorschriften für den Zustand der bewaffneten Neutralität und für den Krieg, und in der klaren Unterordnung des Generals unter den Bundesrat (Artikel 208) bestanden. Die Trennung der Rechtsregeln der bewaffneten Neutralität und des Krieges erlaubten eine subtilere Umschreibung der Aufgebotskompetenzen.

aa) *Im Zustand der bewaffneten Neutralität*

Angesichts der Erfahrungen in der Zeit von 1939/45 ist der Entscheid über die Truppenaufgebote heute eindeutig in die Hand des Bundesrates gelegt, der seinen Entscheid «auf Antrag des Generals» trifft (Artikel 211 der MO). Damit ist für die Zukunft eine eindeutige und politisch saubere Regelung getroffen worden.

Das Gesetz setzt sich damit über das in Artikel 85, Ziffer 9 der BV verankerte Verfügungsrecht der Bundesversammlung über das Bundesheer hinweg, wohl in der Annahme, dass einmal im Zustand der bewaffneten Neutralität bereits eine generelle Zustimmung des Parlamentes zum Truppenaufgebot vorliege, und dass zweitens in dieser Lage der Bundesrat auf Grund seiner Kriegsvollmachten ohnehin volle Handlungsfreiheit besitze.

bb) *Im Krieg*

Gemäss Artikel 212 der MO verfügt der General im Krieg über alle zur Erfüllung seines Auftrages notwendigen personellen und materiellen Streitmittel des Landes nach freiem Ermessen. Damit ist die Frage nach dem Recht zum Truppenaufgebot entschieden, denn es ist im freien Verfügungsrecht des Generals über alle personellen Streitmittel des Landes eingeschlossen. Die Frage wird sich praktisch auch kaum stellen, denn im Kriegsfall werden wir zweifellos von vornherein die gesamte Armee zur Verteidigung des Landes einsetzen. (Dass Artikel 212 der MO in seiner heutigen Form im Zeitalter der umfassenden Landesverteidigung nicht mehr unbeschränkte Gültigkeit hat — beispielsweise verfügt der General auch im Krieg nicht über die Zivilschutzorganisationen — ändert am Aufgebotsrecht für militärische Truppen nichts.)

Auf den Vorschlag von General Guisan, im aktiven Dienst, dem General in Fällen zeitlicher Dringlichkeit ein selbständiges Recht zu einem ausserordentlichen Truppenaufgebot einzuräumen, wurde im Jahre 1949 verzichtet, weil im Zustand der bewaffneten Neutralität eine Verbindungnahme zwischen Bundesrat und General ohne weiteres möglich ist, während ein solches Recht im Krieg gar nicht mehr notwendig wäre, weil es der General in dieser Lage bereits besitzt.

Damit gilt heute die Regel, dass im Zustand der bewaffneten Neutralität der General nur ein Auftragsrecht für das Aufgebot von Truppen hat, während der Entscheid hierüber beim Bundesrat liegt.

Kurz



Schweizerischer Fourierverband

Zentralvorstand

Eine bleibende Erinnerung

Auf vielseitigen Wunsch hin hat der Zentralvorstand die Prägung einer Schallplatte mit dem anlässlich der 16. Schweizerischen Wettkampftage der hellgrünen Verbände uraufgeführten Marsches

« Goldene Ähren »

in Aussicht genommen. Als Ausführende figuriert die Metallharmonie Bern, unter der Leitung des Komponisten, H. Honegger. Auf der Rückseite ist die Melodie «Treuer Husar» zu hören.

Bedingung für die Herausgabe der Platte ist allerdings ein Minimum von 1000 Bestellungen. Der Preis der Platte beträgt Fr. 7.—. Bestellungen (Postkarte) sind bis zum 25. August 1971 zu richten:

Angehörige des SFV an die Sektionspräsidenten

Angehörige des VSFg an den Zentralpräsidenten

Der Zentralvorstand hofft, dass das nötige Minimum an Bestellungen erreicht wird, um damit die Herausgabe der Platte als Erinnerung an die Wettkampftage 1971 in Bern realisieren zu können.