

ZÜRCHER HOCHSCHULE FÜR ANGEWANDTE WISSENSCHAFTEN  
SCHOOL OF MANAGEMENT AND LAW

BACHELORARBEIT

## **Die staatsrechtliche Stellung des Generals**

Eingereicht von:

Valentin Fridolin Streiff

Pfäffikerstrasse 6a

8610 Uster

Matrikelnummer: 18678409

Betreut durch:

Dr. iur. Reto Patrick Müller  
Abgegeben am: 25. Mai 2022

## **I. Management Summary**

Der General ist der höchste Dienstgrad der Schweizer Armee. Er kann nur an eine Person vergeben werden, wenn ein grösseres Truppenaufgebot vorgesehen oder erlassen ist. Dies ist in Kriegszeiten der Fall, wenn die Armee zum Aktivdienst mobilisiert wird, um die Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz zu wahren. Der General ist während dieser befristeten Zeit der Oberbefehlshaber der Schweizer Armee.

Gewählt wird der Oberbefehlshaber seit der Gründung des Bundesstaats 1848 durch die höchste Bundesbehörde, die Vereinigte Bundesversammlung. Davor war die Tagsatzung für diese Aufgabe verantwortlich. Dabei stellte die Zeit der Helvetik eine Ausnahme dar, da damals die Schweiz nach französischem Vorbild gegliedert war und so die Exekutive als höchstes Staatsorgan die Wahl vornahm.

Mit der Ernennung des Generals tritt eine neue Instanz mit weitgehenden Kompetenzen zu den bereits bestehenden Bundesbehörden. Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es unter Einbezug der rechtshistorischen Entwicklung, die Stellung des Generals in der Schweizer Staatsordnung juristisch einzuordnen.

Der Oberbefehlshaber hat grundsätzlich die Funktion eines obersten Feldherrn. Er führt die ihm zur Verfügung gestellte Armee, um den ihm vom Bundesrat, resp. bis 1874 durch die Legislative, übertragenen Auftrag mit militärischen Mitteln zu erreichen.

In der Geschichte wurden die Selbständigkeit und die Kompetenzen des Generals teilweise stark durch politische Behörden eingeschränkt. So bildete die Zuständigkeit zum Aufbieten und Entlassen von Truppen einen wiederkehrenden Streitpunkt zwischen dem militärischen Führer und der zivilen Leitung. Aus den einzelnen Gesetzesnormen ging jeweils nicht eindeutig hervor, ob nun der Bundesrat, resp. die Bundesversammlung, oder aber der General dafür zuständig war. Ebenfalls waren die Befehlsverhältnisse sowie die Verfügungskompetenzen über die Streitkräfte zwischen der zivilen und militärischen Führung nicht eindeutig geregelt und liessen Spielraum für Interpretationen.

Seit der Helvetischen Republik besitzt die politische Leitung grundsätzlich eine vorrangige Stellung gegenüber der militärischen. Diese wurde aber durch die Gesetze nicht immer klar formuliert und benötigte eine entsprechende Auslegung. Durch das Primat der Politik wird verhindert, dass der General, trotz seiner grundsätzlich weitgehenden Kompetenzen, keine diktatorische Machtposition im Staatsgefüge erhält. Diese ist erst

verantwortbar, wenn eine feindliche Macht in die Schweiz eingefallen ist, und der Verteidigung der Schweiz oberste Priorität zukommt.

Von besonderer Wichtigkeit ist, dass die politische Leitung mit der militärischen Führung im gegenseitigen Einvernehmen handelt, damit die nationalen Interessen gewahrt werden können. So sind eine sorgfältige Absprache und das Eingehen von Kompromissen essenziell für die Beziehung zwischen der militärischen und zivilen Gewalt.

Aufgrund der einzigartigen Stellung des Generals, darf dieser nicht nur *einfacher Soldat* und damit Befehlsempfänger sein, sondern muss sich gegenüber den zivilen Gewalten behaupten können und seine Standpunkte überzeugend vertreten. Als geeigneter zukünftiger Oberbefehlshaber würde sich der Chef Kommando Operationen anbieten.

# Inhaltsverzeichnis

I.	Management Summary .....	I
II.	Abkürzungsverzeichnis .....	VIII
III.	Erlasse des Bundes .....	XII
IV.	Literaturverzeichnis .....	XIV
V.	Materialien und amtliche Publikationen .....	XIX
<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Die Stellung des Oberbefehlshabers vor 1848 .....</b>	<b>2</b>
2.1	Oberbefehl in der Helvetik .....	2
2.1.1	Die Helvetische Republik und deren Wehrwesen .....	2
2.1.2	Stellung des Direktoriums .....	3
2.1.3	Stellung des Generals .....	4
2.1.4	Stellung der Regierungskommissäre .....	4
2.2	Verfügungsrecht und Oberbefehl in der Mediationszeit .....	6
2.2.1	Einführung der Mediationsakte .....	6
2.2.2	Stellung der Tagsatzung .....	7
2.2.3	Stellung des Generals .....	7
2.3	Oberbefehl während der Restauration und Regeneration .....	8
2.3.1	Die Zeit der Restauration und Regeneration .....	8
2.3.2	Organisation des Militärwesens .....	9
2.3.3	Stellung der Tagsatzung .....	11
2.3.4	Stellung des Generals .....	12
2.3.5	Stellung der Militäraufsichtsbehörde .....	13
2.4	Zwischenfazit .....	14

<b>3</b>	<b>Die Stellung des Oberbefehlshabers nach 1848 bis 1994.....</b>	<b>16</b>
3.1	Oberbefehl im jungen Bundesstaat bis 1873 .....	16
3.1.1	Die erste Bundesverfassung .....	16
3.1.2	Organisation des Militärwesens unter der MO 1850 .....	17
3.1.3	Stellung des Eidgenössischen Militärdepartements .....	18
3.1.4	Ernennung und Abwahl des Oberbefehlshabers .....	18
3.1.5	Instruktionen an den General .....	19
3.1.6	Aufgebot der Truppen und deren Entlassung.....	19
3.1.7	Generäle unter der MO 1850.....	20
3.1.7.1	Grenzbesetzung 1870 .....	21
3.1.7.2	Demobilmachung 1870 .....	22
3.1.7.3	Truppenmobilmachung 1871 .....	22
3.1.7.4	Übertritt der Bourbaki-Armee.....	22
3.1.8	Stellung des Generals .....	23
3.2	Der Oberbefehl unter der BV 1874 und der MO 1874.....	23
3.2.1	Grundsätzliche Neuerungen im Wehrwesen .....	24
3.2.2	Änderungen betreffend Oberbefehl.....	24
3.2.2.1	Ernennung und Entlassung des Generals .....	25
3.2.2.2	Instruktionserteilung an den General .....	26
3.2.2.3	Truppenaufgebot .....	26
3.2.3	Kritik an der Regelung des Oberbefehls .....	27
3.2.4	Stellung des Generals unter der MO 1874 .....	27
3.3	Die MO 1907 .....	28
3.3.1	Grundlegende Neuerungen im Wehrwesen.....	28
3.3.2	Änderungen bezüglich Oberbefehls .....	28
3.3.2.1	Ernennung des Generals.....	29
3.3.2.2	Weisungsrecht des Bundesrats.....	29

3.3.2.3	Verfügung über die Streitmittel .....	30
3.3.2.4	Weitere Truppenaufgebote .....	31
3.4	Oberbefehl im Ersten Weltkrieg .....	33
3.4.1	Generalmobilmachung und Generalswahl 1914 .....	33
3.4.2	Weisungen an den General im Ersten Weltkrieg .....	34
3.4.3	Handhabung der inneren Sicherheit zwischen Militär- und Zivilgewalt .....	35
3.4.3.1	Die <i>Affaire des trains</i> .....	35
3.4.3.2	Haltung des Generals .....	36
3.4.3.3	Haltung des Bundesrats .....	37
3.4.4	Lehren aus dem Ersten Weltkrieg .....	37
3.5	Oberbefehl im Zweiten Weltkrieg .....	38
3.5.1	Wahl des Generals und Mobilmachung von 1939 .....	38
3.5.2	Weisung des Bundesrats .....	39
3.5.3	Die Frage der Kompetenz des Truppenaufgebots .....	40
3.5.4	Beschränkung der Presse- und Meinungsfreiheit .....	41
3.5.5	Lehren aus dem Zweiten Weltkrieg .....	41
3.6	Die MO 1951 .....	42
3.6.1	Bewaffnete Neutralität .....	42
3.6.2	Wahl und Entlassung des Generals .....	42
3.6.3	Stellvertretung .....	43
3.6.4	Auftragsrecht des Bundesrats .....	43
3.6.5	Truppenaufgebote und Aufteilung der Befehlsgewalt .....	43
3.7	Zwischenfazit .....	44
<b>4</b>	<b>Geltendes Recht .....</b>	<b>47</b>
4.1	Armeereformen und die Organisation der Armeeführung .....	47
4.1.1	Armee 95 .....	47

4.1.2	Militärgesetz von 1995 .....	47
4.1.3	Bundesverfassung von 1999.....	48
4.1.4	Armee XXI.....	48
4.1.5	Entwicklungsschritt 2008/11 .....	49
4.1.6	Weiterentwicklung der Armee .....	49
4.2	Einsatzarten und Truppenaufgebot .....	50
4.2.1	Friedensförderungsdienst .....	50
4.2.2	Assistenzdienst .....	50
4.2.3	Aktivdienst .....	52
4.2.3.1	Truppenaufgebot .....	52
4.2.3.2	Requisition und militärischer Betrieb .....	53
4.2.3.3	Ordnungsdienst und Bundesintervention .....	53
4.2.3.4	Kommando im Aktivdienst .....	54
4.3	Leitung und Organisation der Armee durch den Chef der Armee .....	55
4.3.1	Gruppe Verteidigung.....	55
4.3.2	Stellung des Chefs der Armee.....	56
4.3.2.1	Wahl des CdA .....	56
4.3.2.2	Personalrechtliche Stellung des Chefs der Armee .....	57
4.4	Zwischenfazit .....	58
4.5	Die Stellung des Generals im geltenden Recht .....	59
4.5.1	Ernennung und Verabschiedung des Generals.....	59
4.5.1.1	Voraussetzungen .....	59
4.5.1.2	Wahl und Stellvertretung .....	61
4.5.1.3	Verabschiedung.....	63
4.5.2	Auftrag des Bundesrats an den General .....	63
4.5.2.1	Auftrag der Armee .....	64
4.5.2.2	Auftrag des Generals.....	64

4.5.3	Truppenaufgebot .....	66
4.5.4	Verfügungsgewalt des Generals über die Armee .....	67
4.5.5	Oberaufsicht .....	68
4.6	Zwischenfazit .....	68
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerungen .....</b>	<b>71</b>



## II. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AdA	Angehörige(r) der Armee
AO	Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee vom 18. März 2016, SR 513.1
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASMZ	Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift
Aufl.	Auflage
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd.	Band
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000, SR 172.220.1
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001, SR 172.220.111.3
Bundesvertrag 1815	Bundesvertrag zwischen den XXII Cantonen der Schweiz vom 7. August 1815
BV 1848	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. Herbstmonat 1848, AS I, S. 3–35 (ersetzt durch BV 1874)
BV 1874	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, AS 1, S. 1–37 (ersetzt durch BV 1999)
BV 1999	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
bzw.	beziehungsweise
ca.	<i>circa</i>
CdA	Chef der Armee
Ders.	Derselbe(n)
Diss.	Dissertation

DR 04	Dienstreglement der Armee vom 22. Juni 1994, SR 510.107.0
eidg.	eidgenössisch(es)
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement (heute VBS)
et al.	<i>et alii</i>
etc.	<i>et cetera</i>
f.	folgend
ff.	fortfolgend
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
Helv. Verfassung 1798	Verfassung der Helvetischen Republik vom 12. April 1798
HLS	Historisches Lexikon der Schweiz
Hrsg.	Herausgeber
Instr.	Instruktion
i. S. v.	Im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
KFOR	<i>Kosovo Force</i>
LeGes	Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL)
lit.	<i>litera</i>
Mediationsverfassung 1803	Vermittlungsacte des Ersten Consuls der fränkischen Republik zwischen den Parteien, in welche die Schweiz getheilt ist vom 19. Februar 1803
MG	Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995, SR 510.10
Mil Sich	Militärische Sicherheit
MO	Militärordnung (mehrere)

MO 1850	Gesetz über die Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft vom. 8. Mai 1850, AS I, S. 366–428
MO 1874	Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 13. Wintermonat 1874, AS 1, S. 257–354
MO 1907	(Bundesgesetz über die) Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. April 1907, AS 23, S. 781–842
MO 1951	Bundesgesetz über die Abänderung der Militärorganisation vom 1. April 1949, AS 1949 II, S. 1491–1503
MR 1804	Allgemeines Militär-Reglement für den Schweizerischen Bundes-Verein vom 22. Juni 1804
MR 1807	Allgemeines Militär-Reglement der eidgenössischen Kontingents-Truppen vom 4. Juni 1807
MR 1817	Allgemeines Militär-Reglement für die Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 20. August 1817
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OFK	Orell Füssli Kommentar
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OV-VBS	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport vom 7. März 2003, SR 172.214.1
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz) vom 13. Dezember 2002, SR 171.10
resp.	respektive
RK	Regierungskommissär
Rz.	Randziffer
S.	Seite

SIPOL B	Sicherheitspolitischer Bericht des Bundesrats
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
Swissint	Kompetenzzentrum der Schweizer Armee für Auslandseinsätze
u. a.	unter anderem
UNO	Vereinigte Nationen
UNO-Charta	Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, SR 0.120
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
VOD	Verordnung über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst vom 3. September 1997, SR 513.71
Vol.	Volume
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
VSA	Verordnung über die Strukturen der Armee vom 29. März 2017, SR 513.11
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

### **III. Erlasse des Bundes**

#### ***Bundesverfassungen und Verfassungsentwürfe***

Verfassung der Helvetischen Republik vom 12. April 1798, abgedruckt bei: KÖLZ ALFRED, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 126–152 (zit. Helv. Verfassung 1798).

Vermittlungsacte des Ersten Consuls der fränkischen Republik zwischen den Parteien, in welche die Schweiz getheilt ist vom 19. Februar 1803, abgedruckt bei: KÖLZ ALFRED, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 159–188 (zit. Mediationsverfassung 1803).

Bundesvertrag zwischen den XXII Cantonen der Schweiz vom 7. August 1815, abgedruckt bei: KÖLZ ALFRED, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 193–203 (zit. Bundesvertrag 1815).

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. Herbstmonat 1848, AS I, S. 3–35 (zit. BV 1848).

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, AS 1, S. 1–37 (zit. BV 1874).

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101 (zit. BV 1999).

#### ***Bundesgesetze und Militärreglemente***

Allgemeines Militär-Reglement für den Schweizerischen Bundes-Verein vom 22. Juni 1804 (zit. MR 1804).

Allgemeines Militär-Reglement der eidgenössischen Kontingents-Truppen vom 4. Juni 1807 (zit. MR 1807).

Allgemeines Militär-Reglement für die Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 20. August 1817 (zit. MR 1817).

Gesetz über die Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 8. Mai 1850, AS I, S. 366–428 (zit. MO 1850).

Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 13. Wintermonat 1874, AS 1, S. 257–354 (zit. MO 1874).

(Bundesgesetz über die) Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. April 1907, AS 23, S. 781–842 (zit. MO 1907).

Bundesgesetz über die Abänderung der Militärorganisation vom 1. April 1949, AS 1949 II, S. 1491–1503 (zit. MO 1951).

Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995, SR 510.10 (zit. MG).

Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000, SR 172.220.1 (zit. BPG).

Bundespersonalverordnung (BPV) vom 3. Juli 2001, SR 172.220.111.3 (zit. BPV).

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002, SR 171.10 (zit. ParlG).

Dienstreglement der Armee (DRA) vom 22. Juni 1994, SR 510.107.0 (zit. DR 04).

### ***Verordnungen des Bundes***

Verordnung über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst (VOD) vom 3. September 1997, SR 513.71 (zit. VOD).

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (OV-VBS) vom 7. März 2003, SR 172.214.1 (zit. OV-VBS).

Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (Armeeorganisation, AO) vom 18. März 2016, SR 513.1.

Verordnung über die Strukturen der Armee (VSA) vom 29. März 2017, SR 513.11.

## IV. Literaturverzeichnis

BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, OFK, 2. Aufl., Zürich 2017.

BONDERER ROMAN, Willensnation wider Willen, Die medialen Konflikte in der Entstehungszeit des Schweizer Nationalstaats (1830–1857), Diss. Bern, Basel 2021.

BONNY JEAN-PIERRE, Wie kommen wir aus der wehrpolitischen Sackgasse heraus?, in: Allgemeine Schweizerische Militärzeitung, Journal Militaire Suisse, Gazetta Militare Svizzera, Bd. 172, Heft 2 (2006) S. 22 f.

CHAPUISAT EDUARD, Der Weg zur Neutralität und Unabhängigkeit, Die Schweiz 1814 und 1815, in: Schweizer Kriegsgeschichte, Zweiter Teil, 1515–1815, Vom Ewigen Frieden mit Frankreich bis zum Sturze Napoleons, Heft 9, Bern 1921.

DE DIESBACH MAX, Sonderbundskrieg und Neuenburgerfrage, 1847–1857, in: Schweizer Kriegsgeschichte, Dritter Teil, 1815–1915, Vom Wienerkongress bis zum Weltkrieg, Heft 10, Bern 1917.

DIGGELMANN OLIVER/ALTWICKER TILMANN, Kommentar zu Art. 58 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

ERNST ALFRED, Die Ordnung des militärischen Oberbefehls im schweizerischen Bundesstaat, Diss. Basel, Basel 1946.

FANKHAUSER ANDREAS, Helvetische Republik, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), <https://hls-dhs-dss.ch> > Startseite > Themen > Helvetische Republik, konsultiert am: 16. März 2022 (zit. Helvetik).

DERS., Augustin Keller, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), <https://hls-dhs-dss.ch> > Startseite > Personen > Keller, Augustin, 1754–1799, konsultiert am: 21. März 2022 (zit. Augustin Keller).

DERS., Mediationsakte, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), <https://hls-dhs-dss.ch> > Startseite > Themen > Mediationsakte, konsultiert am: 26. März 2022 (zit. Mediationsakte).

GAUTSCHI WILLI, General Henri Guisan, Die schweizerische Armeeführung im Zweiten Weltkrieg, 4. Aufl., Zürich 1994.

GUI SAN HENRI, Bericht an die Bundesversammlung über den Aktivdienst 1939–1945 von General Henri Guisan, Bern 1946.

HERZOG HANS, Original-Bericht über die Grenzbesetzung im Januar und Februar 1871, Allgemeine schweizerische Militärzeitung, Journal Militaire Suisse, Gazetta Militare Svizzera, Bd. 87, Heft 2 (1941) S. 80 ff.

HUBER HANS, Die staatsrechtliche Stellung des Generals in der Schweiz, Versuch einer Geschichte und Darstellung, Diss. Bern, Aarau 1927.

JAUN RUDOLF, Geschichte der Schweizer Armee, Vom 17. Jahrhundert bis in die Gegenwart, Zürich 2019.

KAUFMANN CHRISTINE, 1. Teil Grundlagen und Grundbegriffe, § 1 Das Phänomen «Staat», in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, S. 1 ff.

KELLER HELEN, 1. Teil Grundlagen und Grundbegriffe, § 4 Die Schweiz in der internationalen Gemeinschaft, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, S. 55 ff.

KLEY ANDREAS, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Grossbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz, 4. Aufl., Bern 2020 (zit. Verfassungsgeschichte der Neuzeit).

DERS., 3. Teil Bundesstaatlichkeit, § 10 Grundfragen der Bundesstaatlichkeit, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, S. 129 ff. (zit. Bundesstaatlichkeit § 10).

KOLLER CHRISTIAN, Restauration, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), <https://hls-dhs-dss.ch> > Startseite > Themen > Restauration, konsultiert am: 28. März 2022 (zit. Restauration).

DERS., Regeneration, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), <https://hls-dhs-dss.ch> > Startseite > Themen > Regeneration, konsultiert am: 30. März 2022 (zit. Regeneration).

KÖLZ ALFRED, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992 (zit. Verfassungsgeschichte Bd. I).

DERS., Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004 (zit. Verfassungsgeschichte Bd. II).



DERS., Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992 (zit. Quellenbuch Bd. I).

DERS., Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Von 1848 bis in die Gegenwart, Bern 1996 (zit. Quellenbuch Bd. II).

KURZ HANS RUDOLF, Dokumente der Grenzbesetzung 1914–1918, Frauenfeld 1970.

KURZ HANS RUDOLF/LEI HERMANN/SCHNEIDER HUGO, Das Schweizer Heer, Von den Anfängen bis zur Gegenwart, Zofingen und Dietikon-Zürich 1975.

LAUPPER HANS, General Niklaus von Bachmann, Eidgenössischer Oberbefehlshaber im Feldzug von 1815 (1740–1831), (Ein Beitrag zur Kriegsgeschichte der Schweiz), Diss. Freiburg, Windisch 1974.

LIENHARD ANDREAS/HÄSLER PHILIPP, Verfassungsmässigkeit des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Schweizer Armee, Gutachten vom 26. Februar 2007 zuhanden des VBS, VPB 2007.2, S. 9 ff.

MARTIN PAUL E., Die Eidgenössische Armee von 1815 bis 1914, in: Schweizer Kriegsgeschichte, Dritter Teil, 1815–1915, Vom Wienerkongress bis zum Weltkrieg, Heft 12, Bern 1923.

MEYER HANSJÖRG/MÜLLER RETO PATRICK, Kommentar zu Art. 58 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen und Zürich/Basel/Genf 2014.

MOHLER MARKUS H. F., Raumsicherung, Verfassungsrechtliche Fragen zur jüngsten Entwicklung in Rechtsetzung, Doktrin und Reglementierung über den Einsatz der Armee, in: LeGes 3 (2008) S. 437 ff. (zit. Raumsicherung).

MÜLLER RETO PATRICK, Innere Sicherheit Schweiz, Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen im Bund seit 1848, Diss. Basel, Egg bei Einsiedeln 2009.

NABHOLZ HANS, Die Schweiz unter Fremdherrschaft 1798–1813, in: Schweizer Kriegsgeschichte, Zweiter Teil, 1515–1815, Vom Ewigen Frieden mit Frankreich bis zum Sturze Napoleons, Heft 8, Bern 1921.

OECHSLI WILLHELM, Die politische Einigung der Schweiz im neunzehnten Jahrhundert, in: Schweizer Kriegsgeschichte, Dritter Teil, 1815–1915, Vom Wienerkongress bis zum Weltkrieg, Heft 10, Bern 1917.

SCHÄFER FABIAN, Alain auf weiter Flur - der Parforce-Bundesrat, in: Neue Zürcher Zeitung 5. Februar 2022, [www.nzz.ch](http://www.nzz.ch) > Schweiz > Alain auf weiter Flur - der Parforce-Bundesrat, konsultiert am: 27. April 2022.

SCHMID ROLAND, Alain Berset, in: [www.handelszeitung.ch](http://www.handelszeitung.ch) > Person > Alain Berset, konsultiert am: 27. April 2022.

SCHNEIDER OLIVER, Die Schweiz im Ausnahmezustand, Expansion und Grenzen von Staatlichkeit im Vollmachtenregime des Ersten Weltkriegs, 1914–1919, Die Schweiz im Ersten Weltkrieg 5, La Suisse pendant la Première Guerre mondiale 5, Diss. Zürich, Zürich 2019.

SCHWEIZER RAINER J./MÜLLER RETO PATRICK, Kommentar zu Art. 52 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Zürich/St. Gallen und Zürich/Basel/Genf 2014.

SENN HANS, General Hans Herzog als Oberbefehlshaber während der Grenzbesetzung 1870/71, Allgemeine schweizerische Militärzeitung, Journal Militaire Suisse, Gazzetta Militare Svizzera, Bd. 137, Heft 2 (1971) S. 61 ff.

SIEGENTHALER PAUL, Der Oberbefehl nach schweizerischem Staatsrecht, Diss. Bern, Zofingen 1946.

STRICKLER JOHANNES, Amtliche Sammlung der Acten aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798–1803) im Anschluss der älteren eidg. Abschiede, Herausgegeben auf Anweisung der Bundesbehörden, Bd. III, October 1798 bis März 1799, Bern 1889 (zit. STRICKLER Bd. III).

DERS., Amtliche Sammlung der Acten aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798–1803) im Anschluss der älteren eidg. Abschiede, Herausgegeben auf Anweisung der Bundesbehörden, Bd. IV, April bis September 1799, Bern 1892 (zit. STRICKLER Bd. IV).

STÜSSI-LAUTERBURG JÜRIG, Stecklikrieg, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), <https://hls-dhs-dss.ch> > Startseite > Themen > Stecklikrieg, konsultiert am: 11. Mai 2022.

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

WILLE ULRICH, Skizze einer Wehrverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 1899 (zit. Skizze Wehrverfassung).

Ders., Bericht an die Bundesversammlung über den Aktivdienst 1914/18, Zürich 1919 (zit. Bericht 1914/18).

ZELGER ULRICH, VI.1 Verfassungsgeber im Bund, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Bd. III, Verfassungsorgane, Verfahren, Bereichsverfassungen, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 1631 ff.

ZÜRCHER CHRISTOPH, Kuhn Bernhard Friedrich, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), <https://hls-dhs-dss.ch> > Startseite > Person > Kuhn, Bernhard Friedrich, 1762–1825, konsultiert am: 2. Mai 2022 (zit. Bernhard Friedrich Kuhn).

## V. Materialien und amtliche Publikationen

Übersicht der von den Kantonen zur Bildung des am 24. Juli 1849 aufzustellen beschlossenen Observationskorps an der Rheingrenze aufgebotenen Truppen vom 28. Juli 1849, BB1 1849 II 303 f.

Tagesbefehl von General Dufour an die eidgenössische Armee vom 2. August 1849, BB1 1849 II 346 f.

Aus den Verhandlungen der schweiz. Bundesversammlung vom 27. Dezember 1856, BB1 1857 I 10 ff.

Botschaft des Bundesrates an die h. Bundesversammlung, betreffend die gegenwärtige Lage der Schweiz und die zum Schutze derselben erforderlichen Massregeln vom 16. Juli 1870, BB1 1870 III 1 ff.

Aus den Verhandlungen des schweizerischen Bundesrates vom 19. Juli 1870, BB1 1870 III 33 ff.

Aus den Verhandlungen des schweizerischen Bundesrates vom 24. August 1870, BB1 1870 III 239.

Aus den Verhandlungen des schweizerischen Bundesrates vom 13. Januar 1871, BB1 1871 I 97.

Bericht des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Wahrung der Neutralität der Schweiz während des Krieges zwischen Frankreich und Deutschland vom 28. Juni 1871, BB1 1871 II 761 ff.

Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Revision der Bundesverfassung vom 4. Juli 1873, BB1 1873 II 963 ff.

Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über den Entwurf einer Militärorganisation vom 13. Juni 1874, BB1 1874 II 1 ff.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend den Entwurf einer neuen Militärorganisation vom 10. März 1906, BB1 1906 I 795 ff.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität vom 2. August 1914, BB1 1914 IV 5 ff.

Schweizerische Bundesversammlung vom 3. August 1914, BB1 1914 IV 9 ff.

Aus den Verhandlungen des Bundesrates vom 4. August 1914, BBl 1914 IV 12 ff.

II. Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen vom 19. Februar 1916, BBl 1916 I 119 ff.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Bericht des Generals Ulrich Wille über den Aktivdienst 1914/1918 vom 6. Juni 1922, BBl 1922 II 566 ff.

Bekanntmachungen von Departementen und andern Verwaltungsstellen des Bundes, Kreisschreiben des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements an sämtliche Kantonsregierungen betreffend die Grundbuchvermessungen vom 7. Oktober 1935, BBl 1935 II 449 ff.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Wahl des Generals, vom 25. April 1938, BBl 1938 I 613 ff.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend ausserordentliche Truppenaufgebote im Jahr 1939 vom 30. Januar 1939, BBl 1939 I 152 f.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität vom 29. August 1939, BBl 1939 II 213 ff.

Bundesversammlung vom 30. August 1939, BBl 1939 II 221.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bericht des Generals über den Aktivdienst 1939–1945 vom 7. Januar 1947, BBl 1947 I 31 ff.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Abänderung der Militärorganisation (Heeresklassen, Ausbildung, aktiver Dienst) vom 2. Juli 1948, BBl 1948 II 877 ff.

Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel, Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, BBl 1990 III 847 ff.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95) vom 27. Januar 1992, BBl 1992 I 850 ff.

Botschaft betreffend das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung sowie den Bundesbeschluss über die Organisation der Armee vom 8. September 1993, BBl 1993 IV 1 ff.

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff.

Sicherheit durch Kooperation, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, BBl 1999 7657 ff.

Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung vom 24. Oktober 2001, BBl 2002 858 ff.

Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2002 2291 ff.

Botschaft über Änderungen der Armeeorganisation und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (Rechtliche Anpassungen zur Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Armee) vom 31. Mai 2006, BBl 2006 6197 ff.

Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 28. November 2008, BBl 2009 3425 ff.

Nachkontrolle zur Inspektion über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 12. April 2013, BBl 2013 6241 ff.

Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vom 3. September 2014, BBl 2014 6955 ff.

Bundesbeschluss über den Assistenzdienst der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie vom 22. April 2020, BBl 2020 3447 ff.

Bundesbeschluss über den Assistenzdienst der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie vom 5. Mai 2020, BBl 2020 4669.

Botschaft zum Bundesbeschluss über den Assistenzdienst der Armee zur Unterstützung des zivilen Gesundheitswesens im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung der zweiten Welle der Covid-19-Epidemie vom 18. November 2020, BBl 2020 8805 ff.

Bundesbeschluss über den Assistenzdienst der Armee zur Unterstützung des zivilen Gesundheitswesens im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung der zweiten Welle der Covid-19-Epidemie vom 2. Dezember 2020, BBl 2021 67 ff.

Instruktion des Generals von Wattenwyl 1805., Instruktion, Gewalt und Befehl, Abschied der ausserordentlichen Tagsatzung vom September 1805, Eidgenössisches Archiv, Periode 1803-13, Bd. 32, zit. nach HUBER HANS, Die staatsrechtliche Stellung des Generals in der Schweiz, Versuch einer Geschichte und Darstellung, Anhang I, Diss. Bern, Aarau 1927 (zit. Instr. 1805).

Instruktion für den General der eidgenössischen Truppen / Eid des Herrn Obergenerals, Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und am 31. August 1815 daselbst geschlossenen ausserordentlichen eidgenössischen Tagsatzung, Bd, III, S. 306-307, in: Alexandria Library Network, [www.alexandria.ch](http://www.alexandria.ch) > [discovery/delivery/41BIG\\_INST:ALEX/12351139890001791](http://www.alexandria.ch/discovery/delivery/41BIG_INST:ALEX/12351139890001791), konsultiert am: 30. März 2022 (zit. Instr. 1815).

# 1 Einleitung

Nur der Oberbefehlshaber der Schweizer Armee erhält den Grad General. Dieser wird ernannt, wenn ein grösseres Truppenaufgebot vorgesehen oder erlassen ist.<sup>1</sup>

Der Begriff *General* wurde in Bezug auf die Covid-19-Pandemie in der Presse inflationär genutzt. So war vom «*Virengeneral*»<sup>2</sup> oder «*Corona-General*»<sup>3</sup> Bundesrat Alain Berset die Rede.

Kurz nachdem der Bundesrat im Februar 2022 das Ende der Pandemie ausgerufen hatte, folgte die nächste Krise. Am 24. Februar 2022 fiel die russische Armee zusammen mit prorussischen Separatisten in die Ukraine ein und der seit 2014 andauernde Ukraine Konflikt erreichte ein neues Stadium. Dieser Krieg zwischen Russland und der Ukraine stellt den ersten Krieg auf europäischem Boden im 21. Jahrhundert dar.

In dieser Bachelorarbeit wird die juristische Stellung des Generals in der Schweiz seit 1798 beschrieben und die Funktion des Generals staatsrechtlich eingeordnet. Dabei wird insbesondere auf die Schnittstellen und Aufteilung der Kompetenzen zwischen der zivilen und militärischen Gewalt eingegangen. So werden, die Ernennung sowie Abwahl des Generals, der erhaltene Auftrag und die Problematik von Truppenaufgeboten im Wandel der Zeit analysiert und verglichen.

In Kapitel 2 wird die Stellung des Generals während verschiedener Epochen aufgezeigt. Begonnen wird mit der Helvetischen Republik, die durch die Zeit der Mediation abgelöst wurde. Anschliessend wird das Oberbefehlsverhältnis während der Restauration resp. der Regeneration bis 1847 aufgezeigt. Kapitel 3 beschreibt den Oberbefehlshaber der Schweiz ab der Gründung des Bundesstaats 1848 anhand verschiedener MO und Verfassungsnormen bis 1994.

Das geltende Recht wird in Kapitel 4 untersucht, wobei zuerst auf die verschiedenen Armee-, Gesetzes- und Verfassungsreformen seit 1995 eingegangen wird. Schliesslich werden die den Oberbefehl betreffenden Normen im zweiten Teil analysiert und mögliche Herausforderungen sowie Lösungsvorschläge aufgezeigt. Das letzte Kapitel 5 beinhaltet eine Schlussfolgerung und rundet die vorliegende Arbeit ab.

---

<sup>1</sup> Art. 84 Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995, SR 510.10; Art. 168 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 MG.

<sup>2</sup> SCHÄFER, Alain auf weiter Flur - der Parforce-Bundesrat, NZZ.

<sup>3</sup> SCHMID, Alain Berset, Handelszeitung.



## 2 Die Stellung des Oberbefehlshabers vor 1848

### 2.1 Oberbefehl in der Helvetik

In den nachfolgenden Kapiteln wird der Oberbefehl in der Schweiz unter de facto französischer Herrschaft während der Zeit der Helvetischen Republik aufgezeigt.

#### 2.1.1 Die Helvetische Republik und deren Wehrwesen

Im Anschluss an den ersten Koalitionskrieg Frankreichs gegen Österreich, der als Folge der Französischen Revolution resultierte, stiessen Anfang 1798 französische Truppen von Westen her in die Schweiz vor und eroberten weite Gebiete. Am 12. April 1798 rief Frankreich nach blutigen Kämpfen auf Schweizer Boden die Helvetische Republik aus und besiegelte das Ende der Alten Eidgenossenschaft. Der vorherige Staatenbund der 13 alten Orte wurde durch einen neuen Einheitsstaat abgelöst. Die Helvetische Republik hatte als Schwesterrepublik Frankreichs ihre aussenpolitische Souveränität eingebüsst.<sup>4</sup>

Der besetzten Schweiz wurde eine nach französischem Vorbild erstellte, und nach dem Repräsentativsystem funktionierende Verfassung, die auf den Grundsätzen von Rechtsgleichheit, Volkssouveränität und Gewaltentrennung basierte, auferlegt. Die Rechte des Menschen sollten demnach geschützt werden und die politische Ordnung begründete sich auf der Verfassung.<sup>5</sup>

Die in der ersten helvetischen Verfassung<sup>6</sup> garantierte Rechtsgleichheit begründete erstmals nebst einer schweizerischen Staatsbürgerschaft<sup>7</sup> in Art. 25 auch eine nationale Wehrpflicht.<sup>8</sup> Obwohl Art. 91 und 92 der Verfassung die beiden einzigen Artikel waren, die sich mit dem Wehrwesen befassten, konnte eine Harmonisierung des Militärwesens erreicht werden.<sup>9</sup> Sie legten den Grundstein für den Wechsel vom Kontingentsystem der Kantone zum einheitlichen helvetischen Heer.<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> KLEY, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 218 f.; KÖLZ, S. 7; NABHOLZ, S. 1 ff.; TSCHANNEN, Rz. 243.

<sup>5</sup> FANKHAUSER, Helvetik, Ziff. 1.2; KLEY, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 219 f.; KÖLZ, S. 7; TSCHANNEN, Rz. 243.

<sup>6</sup> Verfassung der Helvetischen Republik vom 12. April 1798.

<sup>7</sup> Art. 19 Helv. Verfassung 1798.

<sup>8</sup> KLEY, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 220; KURZ/LEI/SCHNEIDER, S. 217.

<sup>9</sup> JAUN, S. 59 f.

<sup>10</sup> HUBER, S. 11.

Zur Stärkung der inneren Ruhe und Sicherheit der Republik wurde am 4. September 1798 die auf dem Freiwilligkeitsprinzip beruhende und 1500 Mann starke Helvetische Legion durch das Direktorium geschaffen.<sup>11</sup> Das nachfolgende Gesetz über die Organisation der helvetischen Miliz vom 13. Dezember 1798 bezweckte dann den Aufbau einer helvetischen Miliz zur Verteidigung der Landesgrenzen.<sup>12</sup>

### **2.1.2 Stellung des Direktoriums**

Zwischen 1798 und 1800 stellte das fünfköpfige Vollziehungsdirektorium die Exekutive und somit die höchste politische Führungsbehörde der Helvetischen Republik dar.<sup>13</sup> Es war für die innere sowie äussere Sicherheit des Zentralstaates verantwortlich und verfügte über die bewaffneten Truppen. Zur Einhaltung der Gewaltentrennung war es den Mitgliedern verboten, selbst Truppen zu befehligen.<sup>14</sup> Weiter verfügte das Direktorium über das Recht, Anführer und Offiziere aller Grade zu ernennen, zurückzurufen sowie abzusetzen.<sup>15</sup>

So war das Direktorium auch für die Ernennung des Generals zuständig. Ebenso ist mittelbar aus der Verfassung abzuleiten, dass das Direktorium dem General seine Anweisungen erteilte.<sup>16</sup> Es besass ebenfalls die Kompetenz, den General zu entlassen.<sup>17</sup>

Aufgrund des bevorstehenden Ausbruchs des Zweiten Koalitionskrieges wurde am 24. Februar 1799 beschlossen, eine 20'000 Mann starke Miliz zum Grenzschutz auszuheben,<sup>18</sup> wobei die Verfügungsgewalt über die Truppen beim Direktorium lag.<sup>19</sup>

Am 27. Februar 1799 wurde im Hinblick auf den drohenden Krieg beschlossen, dem Direktorium eine ausserordentliche und unbeschränkte Vollmacht zur Aufstellung der für die Verteidigung der Helvetischen Republik benötigten Truppen zu übertragen. Diese beinhaltete nebst der Aushebung auch den

---

<sup>11</sup> HUBER, S. 15.

<sup>12</sup> FANKHAUSER, Helvetik, Ziff. 2.13.

<sup>13</sup> Art. 71 ff. Helv. Verfassung 1798; KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. I, S. 116 f.

<sup>14</sup> Art. 77 Helv. Verfassung 1798.

<sup>15</sup> Art. 82 Helv. Verfassung 1798.

<sup>16</sup> Art. 76 Helv. Verfassung 1798; HUBER, S. 24.

<sup>17</sup> FANKHAUSER, Augustin Keller; HUBER, S. 26 ff.

<sup>18</sup> FANKHAUSER, Helvetik, Ziff. 2.13; HUBER, S. 16.

<sup>19</sup> HUBER, S. 17.

Unterhalt und das Mobilmachen der Armee.<sup>20</sup> Die Vollmacht über die Miliz von 20'000 Mann wurde erteilt, obwohl das Delegieren von Zuständigkeiten eigentlich durch die Verfassung verboten war.<sup>21</sup>

### **2.1.3 Stellung des Generals**

Die staatsrechtliche Stellung des Generals geht weder aus der Verfassung noch aus einem Gesetz hervor. Hierfür müssen die jeweiligen Instruktionen konsultiert werden.

Anhand des Beispiels von Augustin Keller<sup>22</sup> ist zu schliessen, dass der General mehr Mittel zum Zweck war und im staatsrechtlichen Gefüge der Helvetischen Republik keine entscheidende Rolle einnahm.

Am 28. März 1799 wurde Augustin Keller durch das Direktorium zum Brigadegeneral der 20'000 Mann starken aufgebotenen Miliz ernannt und erhielt entsprechende Instruktionen, welche mehr einem Befehl als einer Anweisung glichen. Sie schränkten den General bei der Erfüllung seiner militärischen Aufgaben in seiner Selbständigkeit ein. Unter anderem beinhaltete diese eine taktische Einreihung in die französischen Truppen.<sup>23</sup> Der General blieb aber für die Heeresführung der helvetischen Truppen verantwortlich, die ihm, gestützt auf das Verfügungsrecht des Direktoriums, unterstellt waren.<sup>24</sup>

Der General musste sich gegenüber jener Instanz verantworten, von der er den entsprechenden Befehl erhalten hatte. Soweit er aber selbständig und auf eigene Initiative handelte, hatte er sich persönlich gegenüber dem Direktorium zu rechtfertigen.<sup>25</sup>

### **2.1.4 Stellung der Regierungskommissäre**

Die vom Direktorium instruierten RK waren meist mit politischen Aufgaben betraut. Sie waren grundsätzlich räumlich beschränkte Beobachter politischer Verhältnisse und

---

<sup>20</sup> STRICKLER, Bd. III, S. 1255.

<sup>21</sup> Art. 68 Helv. Verfassung 1798.

<sup>22</sup> Der Solothurner Augustin Keller war erst als Unteroffizier, später aufgrund seiner Qualifikationen auch als Offizier in einem Regiment in französischen Diensten. Er war massgeblich an der Organisation der Helvetischen Legion beteiligt und wurde im November 1798 im Range eines Obersten zum Kommandanten ernannt. Am 28. März 1799 wurde er zum Brigadegeneral der aufgestellten Helvetischen Miliz ernannt und aber bereits am 24. Mai 1799 dem Amt aufgrund Unfähigkeit enthoben. Dazu FANKHAUSER, Augustin Keller.

<sup>23</sup> STRICKLER, Bd. IV, S. 8; HUBER, S. 24 f.

<sup>24</sup> HUBER, S. 29.

<sup>25</sup> HUBER, S. 33.

Zustände und rapportierten die gesammelten Erkenntnisse dem Direktorium. Ebenso konnten sie mit weitreichenden Vollmachten ausgestattet werden, die sie zum eigenen Handeln bemächtigten. Ihre Legitimation fand sich nicht in der Verfassung, sondern entsprang den entsprechenden französischen Vorbildern.<sup>26</sup>

Nach HUBER hatten RK aufgrund ihrer weitgehenden Macht den grösseren Einfluss auf die helvetischen Truppen als der General und waren somit die eigentlichen Oberbefehlshaber des Heeres.<sup>27</sup>

Das Direktorium bevollmächtigte RK mittels Direktorialbeschluss vom 5. April 1799 mit allen höheren Befugnissen in Zivil- und Finanzsachen in denjenigen Kantonen, die von zum Grenzschutz aufgebotenen Schweizer Truppen besetzt waren. Sie erhielten die Aufgaben, die militärischen und zivilen Autoritäten zu überwachen sowie alle Missbräuche und Verschwendungen zu überprüfen und alles in Erfahrung Gebrachte der Regierung zu rapportieren. In dringenden Fällen waren RK befugt, Funktionsträger von ihren Ämtern zu suspendieren, wenn sie es für notwendig hielten. Ebenso konnten sie diese vorübergehend ersetzen.<sup>28</sup>

Diese Vollmacht begrenzte sich räumlich somit nur auf die zugeteilten Truppen, bot den RK sachlich aber eine enorme Machtposition. Die Funktion des Generals wurde dadurch auf Gefechtshandlungen reduziert.

Der RK Kuhn<sup>29</sup> erliess deshalb 1799 eine Verordnung betreffend die Organisation des Heeres,<sup>30</sup> verfügte, dass die Verwaltungskammer des Kantons Sentis aufgelöst wurde,<sup>31</sup> bot Truppen auf und entliess andere nach seinem Gutdünken.<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup> HUBER, S. 30.

<sup>27</sup> HUBER, S. 29 f.

<sup>28</sup> STRICKLER, Bd. IV, S. 102 f.

<sup>29</sup> Bernhard Friedrich Kuhn wurde 1799 vom Direktorium als Regierungskommissär zur Unterstützung Augustin Kellers aufgeboten. Er sollte ursprünglich hauptsächlich verwaltungstechnischen Aufgaben der Armee ausführen, damit der General sich auf die militärtaktische Führung seiner Truppen konzentrieren konnte. Dazu HUBER, S. 26 ff.; ZÜRCHER, Bernhard Friedrich Kuhn; KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. I, S. 125 f.

<sup>30</sup> STRICKLER, Bd. IV, S. 219.

<sup>31</sup> STRICKLER, Bd. IV, S. 282.

<sup>32</sup> STRICKLER, Bd. IV, S. 542.

## **2.2 Verfügungsrecht und Oberbefehl in der Mediationszeit**

Im Anschluss an die Helvetische Republik begann 1803 die Mediationszeit, die mit dem Sturz Napoleons 1813 endete.

### **2.2.1 Einführung der Mediationsakte**

Als im Juli 1802 Napoleon Bonaparte die französischen Truppen aus der Schweiz abzog, zerfiel die zentralistische Helvetische Republik. Die föderalistisch motivierte Inner-schweiz sowie weitere Kantone ergriffen ihre Chance und riefen erneut das alte Regime aus. Die helvetische Regierung versuchte sich mittels Waffengewalt an der Macht zu halten und für Ordnung in der Schweiz zu sorgen. Dies schürte grossen Unmut und immer mehr Kantone fielen von der Helvetischen Republik ab. Die Schweiz versank in einem Bürgerkrieg.<sup>33</sup>

Die kriegerischen Auseinandersetzungen wurden beendet, als Napoleon Bonaparte erneut französische Truppen entsendete und mit weiteren militärischen Interventionen drohte sowie als Mediator zwischen den entgegenstehenden Parteien auftrat. Er organisierte eine Versammlung in Paris, in welcher Schweizer Abgesandte neue Kantonsverfassungen ausarbeiten und der von Napoleon erarbeiteten neuen Bundesverfassung zustimmen sollten. Dies geschah am 19. Februar 1803, als die Mediationsakte von allen involvierten Parteien unterzeichnet wurde.<sup>34</sup> Mit deren Inkrafttreten am 10. März 1803 fand die Helvetische Republik ihr endgültiges Ende.<sup>35</sup>

Die neue Staatsform, welche mit der Mediationsakte eingeführt wurde, lehnte sich stark an die Zustände in der Schweiz vor 1798 an. Napoleon führte erneut ein föderalistisches System ein. Er verwehrte der Schweiz aber weiterhin ihre Souveränität, indem sie weiter unter französischer Vormundschaft blieb.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> NABHOLZ, S. 128; STÜSSI-LAUTERBURG, Stecklikrieg.

<sup>34</sup> FANKHAUSER, Mediationsakte; KÖLZ, S. 144 f.

<sup>35</sup> ZELGER, Rz. 12.

<sup>36</sup> KÖLZ, S. 144; KLEY, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 222 f.

## 2.2.2 Stellung der Tagsatzung

Die Mediationsakte bestimmte die Legislative, die Tagsatzung, als oberstes Bundesorgan.<sup>37</sup> Sie war mit der Zustimmung von drei Vierteln der Kantone befugt, Kriegserklärungen, Friedensschlüsse und Bündnisse auszusprechen.<sup>38</sup> Ebenso rief sie den Zustand der bewaffneten Neutralität aus. Hierfür musste sie aber zuvor das Einverständnis von Napoleon Bonaparte einholen.<sup>39</sup>

Die Verfügungsgewalt der in der Verfassung festgesetzten Truppenkontingente der damaligen 19 Kantone stand der Tagsatzung zu. Diese ernannte ebenfalls den General, der die Truppen führen sollte.<sup>40</sup>

Die durch die Kantone ausgebildeten und finanzierten Truppen wurden auf Befehl der Tagsatzung aufgeboden, welche wiederum die Erlaubnis des Landamanns<sup>41</sup> benötigte.<sup>42</sup>

Die Truppen durften nur zum Schutz der Neutralität der Schweiz sowie zur Wahrung der inneren Ordnung eingesetzt werden. So durften sie keine Grenzüberschreitung vornehmen.<sup>43</sup>

## 2.2.3 Stellung des Generals

Die mobilisierten kantonalen Truppenkorps wurden nach § 4 MR 1807<sup>44</sup> in einer eidgenössischen Armee vereint und unter den Befehl und die Leitung eines eidgenössischen Oberkommandos gestellt. Hierfür sollte ein eidgenössischer Generalstab gebildet und im Kriegsfall ein eidgenössischer Obergeneral<sup>45</sup> sowie Kriegsrat durch die Tagsatzung

---

<sup>37</sup> Art. 13 Mediationsverfassung 1803; FANKHAUSER, Mediationsakte.

<sup>38</sup> Art. 31 Mediationsverfassung 1803.

<sup>39</sup> HUBER, S. 50.

<sup>40</sup> Art. 34 Mediationsverfassung 1803; HUBER, S. 39.

<sup>41</sup> Der Landamann war das Staatsoberhaupt in der Zeit der Mediation und der Vorsteher der Tagsatzung. Dazu Art. 20 Mediationsverfassung 1803 ff.

<sup>42</sup> Art. 20 Mediationsverfassung 1803. Dies änderte mit § 4 MR 1807, indem entweder die Tagsatzung oder der Landamann Truppen aufbieten konnten.

<sup>43</sup> HUBER, S. 46.

<sup>44</sup> Allgemeines Militär-Reglement der eidgenössischen Kontingents-Truppen vom 4. Juni 1807. Dieses basierte auf einem Entwurf von 1804, dem «Allgemeines Militär-Reglement für den Schweizerischen Bundes-Verein vom 22. Juni 1804». Dazu KURZ/LEI/SCHNEIDER, S. 218.

<sup>45</sup> Der Begriff *Obergeneral* wurde nur im MR 1807 benutzt und beschrieb den Oberbefehlshaber der eidgenössischen Truppen.

ernannt werden. Der General war der Tagsatzung unmittelbar unterstellt und erhielt von ihr die entsprechenden Instruktionen.<sup>46</sup>

Über die Wahl des Generals finden sich keine genauen Bestimmungen. HUBER nimmt aber an, dass die Tagsatzung unter Einfluss von Frankreich einen geeigneten Kandidaten aus den eidgenössischen Obersten auswählte.<sup>47</sup>

Ein gewählter General behielt seinen Grad, auch wenn er die durch eine Vereidigung erhaltene Kommandogewalt auf Anweisung der Tagsatzung niedergelegt hatte.<sup>48</sup>

Die Kompetenzen des Generals wurden weder in der Mediationsakte noch in einem Militärreglement geregelt. Sie wurden jeweils in den von der Tagsatzung erlassenen Instruktionen an den General festgelegt. Zentral war, dass die mobilisierten Truppen lediglich zur Grenzsicherung und zur Wahrung der Neutralität eingesetzt werden durften.<sup>49</sup>

Taktische Entscheidungen wurden mehrheitlich dem General überlassen. Er konnte seine ihm unterstellten Truppen nach seinem militärischen Ermessen führen.<sup>50</sup> Eingeschränkt wurde er, indem ihm der Grenzübertritt verwehrt wurde.

Nach Beendigung seiner Pflicht musste der General selbst Rechenschaft mittels eines schriftlichen Schlussberichts gegenüber der Tagsatzung ablegen.<sup>51</sup>

Aus diesen Ausführungen ist zu schliessen, dass in der Zeit der Mediation der General der Oberbefehlshaber der eidgenössischen Truppen war.

## **2.3 Oberbefehl während der Restauration und Regeneration**

In diesem Kapitel wird die Stellung des Oberbefehlshabers in der Zeit nach dem Fall der Mediation bis zum Sonderbundskrieg aufgezeigt.

### **2.3.1 Die Zeit der Restauration und Regeneration**

Nach der Niederlage Napoleon Bonapartes bei der Völkerschlacht bei Leipzig im Oktober 1813 folgte der Vormarsch der alliierten Streitkräfte Richtung Frankreich. Diese rückten

---

<sup>46</sup> § 5 MR 1807.

<sup>47</sup> HUBER, S. 43.

<sup>48</sup> HUBER, S. 43.

<sup>49</sup> Ziff. 3 Instr. 1805.

<sup>50</sup> Ziff. 4 Instr. 1805.

<sup>51</sup> Ziff. 12 Instr. 1805; HUBER, S. 47.

auch über schweizerische Gebiete vor, was die restaurativen Kräfte in den Kantonen aufleben liess.<sup>52</sup>

Die Zeit der Mediation wurde mit der Ausserkraftsetzung der Mediationsakte am 29. Dezember 1813 durch Abgeordnete der alten Kantone beendet. Einige Kantone wünschten sich die alte Eidgenossenschaft mit den 13 Orten zurück, andere wollten keine Veränderungen an der aktuellen Staatsordnung vornehmen. In der Schweiz herrschte Bürgerkriegsstimmung.<sup>53</sup> Dank geschickter Verhandlungen, u. a. von Zar Alexander von Russland, konnte ein Bürgerkrieg abgewendet und die Schweiz erneut in einem Staatenbund geeinigt werden.<sup>54</sup>

Mit dem Ende der napoleonischen Kriege und dem abgehaltenen Wiener Kongress<sup>55</sup> folgte die Epoche der Restauration, die teilweise eine Rückkehr zur Ordnung von vor 1798 darstellte und den Bundesvertrag 1815<sup>56</sup> hervorbrachte.<sup>57</sup>

In den Jahren 1830 und 1831 wurde die Restauration durch die Regeneration abgelöst, die bis zur Gründung des Bundesstaates anhalten sollte. Diese Zeitspanne war u. a. geprägt von der fortschreitenden Industrialisierung, Aufständen und Putschen sowie von kantonalen Verfassungsrevisionen, angestossen durch die wieder installierten Rechtsungleichheiten zwischen Stadt und Land. Die Zeit der Regeneration brachte die liberalen und kirchenfeindlichen Freischarenzüge hervor, worauf im Gegenzug acht konservativ regierte Kantone den Sonderbund gründeten. Anschliessend wurde dieser 1847 im letzten Krieg auf Schweizer Boden aufgelöst.<sup>58</sup>

### **2.3.2 Organisation des Militärwesens**

Der Bundesvertrag 1815 stellte im Wesentlichen ein militärisches Bündnis dar und definierte den Staatenbund als eine Vereinigung der zwölf souveränen Kantone zur

---

<sup>52</sup> KOLLER, Restauration; KURZ/LEI/SCHNEIDER, S. 218.

<sup>53</sup> CHAPUISAT, S. 58 f.

<sup>54</sup> LAUPPER, S. 57.

<sup>55</sup> Am Wiener Kongress 1815 wurde u. a. die dauernde Neutralität der Schweiz völkerrechtlich anerkannt. Dazu KELLER, Rz. 25.

<sup>56</sup> Bundesvertrag zwischen den XXII Kantonen der Schweiz vom 7. August 1815.

<sup>57</sup> KLEY, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 225; mehr dazu MARTIN, S. 17 ff.

<sup>58</sup> HUBER, S. 85 ff.; KOLLER, Regeneration; mehr dazu BONDERER, S. 62 ff.; KLEY, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 242 ff.; OECHSLI, S. 24 ff.



«Behauptung ihrer Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit gegen alle Angriffe fremder Mächte und zur Handhabung der Ruhe und Ordnung im Innern»<sup>59</sup>.

Jeder Kanton musste gemäss § 2 Bundesvertrag 1815 Truppen anteilmässig zu seiner Bevölkerung stellen, um die Neutralität der Schweiz zu gewährleisten.<sup>60</sup> Zwischen den Kantonen wurde somit eine Defensivallianz geschlossen, die zum Grenzschutz und zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz diente.

Ebenso wurde eine eidgenössische Kriegskasse gebildet, aus der die militärischen Ausgaben bei eidgenössischen Auszügen gedeckt werden sollten und die den Grundstein für das heutige Bundesfinanzsystem legte.<sup>61</sup>

Eine dringend benötigte Militärreform fand mit der Einführung des MR 1817<sup>62</sup> statt, das als Folge des kritischen Berichts an die Tagsatzung bezüglich der Bewaffnung von 1815 von General von Bachmann ausgearbeitet wurde.<sup>63</sup> Dieses damals umstrittene Reglement stellte weit mehr als ein Reglement im heutigen Sinn dar. Es hatte vielmehr die Bedeutung einer Wehrverfassung und organisierte das Schweizer Wehrwesen grundlegend neu.<sup>64</sup>

Das MR 1817 vereinheitlichte das eidgenössische Heer, indem es den Einfluss der Kantone auf die Ausrüstung und Verwaltung der Armee verringerte und diese Kompetenzen einer Zentralgewalt zusprach. Es führte die souveränen Kantone näher zusammen und förderte den Gedanken, sich in einem Bund zu vereinen.<sup>65</sup> Ein Bundesheer, zusammengesetzt aus kantonalen Kontingenten, wurde geschaffen. Zudem normierte es erstmals den Begriff des *Oberbefehlshabers*.<sup>66</sup>

Das Ziel des Reglements war es, die eidgenössischen «*Streitkräfte zu ordnen, mit welchen die Ehre, Freiheit und Unabhängigkeit des Vaterlandes und dessen Neutralität verteidigt und erhalten werden soll*»<sup>67</sup>.

---

<sup>59</sup> § 1 Bundesvertrag 1815; Vgl. KLEY, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 228 f.

<sup>60</sup> § 2 Bundesvertrag 1815.

<sup>61</sup> § 3 Bundesvertrag 1815; HUBER, S. 60.

<sup>62</sup> Allgemeines Militär-Reglement für die Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 20. August 1817.

<sup>63</sup> HUBER, S. 73 ff.; MARTIN, S. 18 ff.

<sup>64</sup> HUBER, S. 75; KURZ/LEI/SCHNEIDER, S. 227; SIEGENTHALER, S. 12 f.

<sup>65</sup> HUBER, S. 74 f.; LAUPPER, S. 180.

<sup>66</sup> §§ 46 MR 1817 ff.; SIEGENTHALER S. 12 f.

<sup>67</sup> Allgemeine Grundlagen MR 1817.

Obschon der Begriff *Miliz* nicht genannt wird, geht aus dem MR 1817 hervor, dass das Bundesheer als eine solche aufgestellt sein soll, da grundsätzlich keine militärische Anstellung vorgesehen war.<sup>68</sup>

Des Weiteren sah das Reglement den Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht vor,<sup>69</sup> welcher aber aufgrund der im Bundesvertrag 1815 vorgeschriebenen kantonalen Kontingente nicht vollständig umgesetzt werden konnte.

Das MR 1817 normierte erstmals den Oberbefehl und stärkte die Zentralgewalt. Diese Neuorganisation der Armee in Richtung eines Bundesheeres mit dem MR 1817 kann demnach als Grundstein für die moderne Schweizer Armee ausgelegt werden.

### **2.3.3 Stellung der Tagsatzung**

Auch während der Zeit des Bundesvertrags 1815 bildete die Tagsatzung das oberste und eigentliche Vollzugsorgan des Staatenbunds. Nur die Tagsatzung war befugt, Krieg zu erklären, Frieden zu schliessen und Bündnisse mit auswärtigen Staaten auszuhandeln.<sup>70</sup> *«Die Tagsatzung trifft alle erforderlichen Maßregeln für die äußere und innere Sicherheit der Eidgenossenschaft. Sie bestimmt die Organisation der Contingentstruppen, verfügt über derselben Aufstellung und Gebrauch, ernennt den General, den Generalstab und die eidgenössischen Obersten. Sie ordnet, im Einverständniß mit den Cantonsregierungen, die Aufsicht über die Bildung und Ausrüstung des Militärcontingents an.»*<sup>71</sup>

Nebst der Ernennung besass die Tagsatzung auch die Kompetenz, dem General die Niederlegung seines Kommandos zu befehlen.<sup>72</sup>

Mittels Instruktionen konnte sie den Handlungsspielraum des Generals deutlich einschränken. Die Tagsatzung besorgte somit fast alle Angelegenheiten der Armee und besass den eigentlichen Oberbefehl über die eidgenössischen Truppen.

---

<sup>68</sup> Vgl. § 15 MR 1817.

<sup>69</sup> Ziff. I Allgemeine Grundlagen MR 1817.

<sup>70</sup> § 8 Abs. 3 Bundesvertrag 1815.

<sup>71</sup> § 8 Abs. 7 Bundesvertrag 1815.

<sup>72</sup> Ziff. 9 Instr. 1815.

Auch nach der Einführung des MR 1817 konnte die Tagsatzung im Falle einer eidgenössischen Bewaffnung einen General,<sup>73</sup> einen zweiten Befehlshaber sowie den Chef des Generalstabs ernennen.<sup>74</sup>

Sie betraute den Oberbefehlshaber der mobilisierten eidgenössischen Truppen mit den entsprechenden Vollmachten und instruierte ihn über den Endzweck der Bewaffnung sowie die Stellung des Bundesheeres gegenüber dem Ausland.<sup>75</sup> Sie räumte dem General somit weit mehr Ermessensspielraum und Kompetenzen ein als bisher.<sup>76</sup>

### 2.3.4 Stellung des Generals

Der General unterstand der Weisung der Tagsatzung und erhielt von dieser seine Befehle.<sup>77</sup>

Bei der Bewaffnung im März 1815<sup>78</sup> wurde für das Aufgebot der eidgenössischen Truppen Niklaus Franz von Bachmann als General von der Tagsatzung gewählt.<sup>79</sup> Gemäss den erhaltenen Instruktionen sowie dem Wortlaut des gesprochenen Eides verpflichtete sich der General, den Befehlen der Tagsatzung exakt Folge zu leisten.<sup>80</sup>

Der General musste sich auch unter dem MR 1817 weiterhin gegenüber der Tagsatzung bezüglich der Erfüllung des erhaltenen Auftrags und der mobilisierten eidgenössischen Truppen verantworten.<sup>81</sup> Neu war aber, dass die Wehrverfassung dem General eine auf die militärische Führung beschränkte «*diktatorische Machtstellung*»<sup>82</sup> zusprach.<sup>83</sup> Dieser

---

<sup>73</sup> Ziff. IX, Allgemeine Grundlagen MR 1817.

<sup>74</sup> §§ 50 MR 1817 f.

<sup>75</sup> § 46 MR 1817.

<sup>76</sup> HUBER, S. 79; SIEGENTHALER, S. 13 f.

<sup>77</sup> § 8 Abs. 7 Bundesvertrag 1815; Ziff. 1 Instruktion des Generals von Bachmann im Jahre 1815 vom 22. März 1815.

<sup>78</sup> Am 10. März 1815 erreichte den schweizerischen Tagsatzungspräsidenten die Nachricht von Napoleon Bonapartes Rückkehr aus der Verbannung. Dieser musste nach der verheerenden Niederlage bei Leipzig 1814 als französischer Kaiser abdanken und wurde von den Alliierten auf die Insel Elba verbannt. Die Tagsatzung befürchtete eine erneute Invasion französischer Truppen und mobilisierte die Armee und ernannte Niklaus Franz von Bachmann zum General. Dazu KURZ/LEI/SCHNEIDER, S. 219 f.; LAUPPER, S. 51 ff.

<sup>79</sup> LAUPPER, S. 70.

<sup>80</sup> Eid Instr. 1815.

<sup>81</sup> § 46 MR 1817.

<sup>82</sup> HUBER, S. 74.

<sup>83</sup> SIEGENTHALER, S. 13.

ordnete neu alle militärischen Massnahmen, die zur Erreichung des instruierten Zwecks nötig und zweckmässig waren. Weiter konnte er die ihm zugeteilten eidgenössischen Truppen wunschgemäss einteilen, deren Kommandanten ernennen sowie diesen Befehle erteilen oder sie bei Unfähigkeit entlassen.<sup>84</sup>

Der General war grundsätzlich befugt, die Streitkräfte unter seinem Kommando nach seinem Gutdünken zu organisieren und aufzustellen, und konnte so flexibel auf veränderte Situationen reagieren. Mit dem MR 1817 wurde somit der Oberbefehl über das Bundesheer definitiv von der Tagsatzung auf den General übertragen.

Mit der Revision des MR 1817 von 1841 sollte der Oberbefehlshaber erst ab einem Aufgebot von zwei Divisionen eingesetzt werden.<sup>85</sup>

In der Zeit der Restauration wurden 1847 gleichzeitig mehrere Generäle auf Schweizer Boden ernannt. Auf der eidgenössischen Seite wurde General Guillaume Henri Dufour von der Tagsatzung mit der Auflösung des Sonderbunds beauftragt. Demgegenüber fehlte den im Sonderbund vereinigten Staaten eine einheitliche Leitung. So wurde für die drei grössten Streitkräfte je ein General vom Kriegsrat ernannt, die die Stellung eines unselbständigen Vollziehungsorgans des Kriegsrats besassen. Dieses Vorgehen lehnte sich stark an das Recht des Ancien Régime an und wurde nach der Zerschlagung des Sonderbunds nie mehr angewendet.<sup>86</sup>

### **2.3.5 Stellung der Militäraufsichtsbehörde**

Nebst der Normierung des Oberbefehls stellte das MR 1817 mit der Errichtung der Militäraufsichtsbehörde einen weiteren grossen Fortschritt für das Schweizer Wehrwesen dar. Bei diesem eidgenössischen Verwaltungsorgan handelte es sich um einen Vorläufer des Kriegsministeriums, das sich in Friedenszeiten um die Organisation des Wehrwesens kümmerte.<sup>87</sup>

Im Kriegsfall wurde durch die Tagsatzung aus der Militäraufsichtsbehörde zusammen mit dem Oberstquartiermeister und dem Oberstartillerieinspektor der eidgenössische

---

<sup>84</sup> § 47 MR 1817.

<sup>85</sup> MARTIN, S. 62.

<sup>86</sup> HUBER, S. 87 ff.; mehr dazu DE DIESBACH, S. 50 ff.; KURZ/LEI/SCHNEIDER, S. 238 ff.

<sup>87</sup> JAUN, S. 26; SIEGENTHALER, S. 14 f.

Kriegsrat gebildet.<sup>88</sup> Dieser entlastete den General, indem er sich um personelle und materielle Verwaltungsaufgaben der Armee kümmerte und zwischen dem General, der Tagsatzung sowie den Kantonen vermittelte.<sup>89</sup> So konnte sich der Oberbefehlshaber auf die militärische Kriegsführung konzentrieren.

## 2.4 Zwischenfazit

Mit der französischen Invasion von 1798 wurde das «*Bündnisgeflecht*»<sup>90</sup> der Alten Eidgenossenschaft durch die Helvetische Republik, einen Einheitsstaat, abgelöst.

Die Helvetik zentralisierte die Aufgabe des Oberbefehlshabers bei einer Person und die Funktion des Generals setzte sich durch.<sup>91</sup> Der Begriff *General* wurde nach dem Zerfall der Helvetischen Republik beibehalten und weiter genutzt.

Bereits seit der Helvetik bildeten der Grenzschutz und die Sicherung der Neutralität der Schweiz die Kernaufgaben der Schweizer Truppen. Ebenso sollte nur bei grossen Truppenmobilisierungen ein Befehlshaber im Range eines Generals eingesetzt werden.

Rechtshistorisch betrachtet, wurden seit der Mediationsakte keine ändernden Bestimmungen über die Ausführung des Oberbefehls in die Verfassung aufgenommen. Für die Wahl des Generals war jeweils die Tagsatzung<sup>92</sup> resp. während der Helvetik die Exekutive in Form des Direktoriums<sup>93</sup> zuständig. Die weitere Entwicklung des Oberbefehls ist deshalb hauptsächlich durch die Instruktionen an den General sowie durch die Militärreglemente und die jeweiligen Militärorganisationen geprägt.<sup>94</sup> Die Aufgaben des Generals wurden jeweils durch die entsprechenden Instruktionen definiert, wobei sie ihm teils grossen Handlungsspielraum liessen.

Mit der Absetzung Napoleons und dem abgehaltenen Wiener Kongress erhielt die Schweiz 1815 ihre Souveränität und konnte eigenständig Reglemente entwerfen. Die Erfahrungen aus den Truppenaufgeboten seit 1815 zeigten, dass der General seine Aufgabe

---

<sup>88</sup> §§ 16–34 MR 1817.

<sup>89</sup> §§ 36–41 MR 1817; HUBER, S. 75 f.

<sup>90</sup> KLEY, Bundesstaatlichkeit § 10, Rz. 1.

<sup>91</sup> Vgl. HUBER, S. 102.

<sup>92</sup> Art. 34 Mediationsverfassung 1803; § 8 Bundesvertrag 1815.

<sup>93</sup> Art. 82 Helv. Verfassung 1798.

<sup>94</sup> Vgl. SIEGENTHALER, S. 12.

als Feldherr nur effizient erreichen konnte, wenn die Politik sich zurückhielt und sich nicht in die militärischen Angelegenheiten des Oberbefehlshabers einmischte.<sup>95</sup>

Mit der durch das MR 1817 geschaffenen Militäraufsichtsbehörde resp. dem Kriegsrat entstand ein militärisches Verwaltungsorgan, das mit dem heutigen Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) vergleichbar ist.<sup>96</sup> Es unterstützte und entlastete den General, indem Verwaltungsaufgaben von diesem übernommen wurden. Er konnte sich so auf die militärische Führung der Streitkräfte konzentrieren.

---

<sup>95</sup> Vgl. ERNST, S. 83 f.

<sup>96</sup> Vgl. HUBER, S. 78 zum Kriegsministerium, resp. EDM.

## **3 Die Stellung des Oberbefehlshabers nach 1848 bis 1994**

### **3.1 Oberbefehl im jungen Bundesstaat bis 1873**

Nachfolgend wird die Stellung des Oberbefehlshabers nach der Gründung des Bundesstaats bis 1873 analysiert.

#### **3.1.1 Die erste Bundesverfassung**

Im Anschluss an die Wirren in der Regenerationszeit und die Zerschlagung des Sonderbunds durch eidgenössische Truppen wurde 1848 durch eine Kommission der Tagsatzung eine neue Verfassung ausgearbeitet. Der Bundesstaat löste den vorherigen Staatenbund ab.<sup>97</sup>

Die BV 1848<sup>98</sup> veränderte das schweizerische Staatsrecht grundlegend. Der vorherrschende Staatenbund der Kantone wurde durch eine Zentralgewalt in Form des schweizerischen Bundesstaats abgelöst.<sup>99</sup>

Die Beziehung zwischen den Kantonen wurde nicht mehr vertragsmässig, sondern institutionell geregelt. Der Föderalismus blieb dabei bestehen. Den Kantonen wurde in Art. 3 BV 1848 eine originäre Zuständigkeit für grundsätzlich alle Staatsaufgaben zugesprochen. Die Kompetenzen des Bundes ergaben sich aus den in der BV 1848 zugesprochenen Einzelermächtigungen. Unter anderem erhielt der Bund die Verantwortlichkeit für die Gewährleistung der inneren und äusseren Sicherheit sowie für die Behauptung der Neutralität. Ausserdem wurden ihm weitgehende Kompetenzen im Schweizer Wehrwesen eingeräumt.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> KLEY, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 247 ff.

<sup>98</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. Herbstmonat 1848, AS I, S. 3–35.

<sup>99</sup> KLEY, Bundesstaatlichkeit § 10, Rz. 31 ff.; MARTIN, S. 72 f.; OECHSLI S. 24 f.

<sup>100</sup> Art. 2 ff. BV 1848; BONDERER, S. 82; KLEY, Bundesstaatlichkeit § 10, Rz. 40.

### 3.1.2 Organisation des Militärwesens unter der MO 1850

Weitere Änderungen bezüglich der Organisation und des Oberbefehls der Armee wurden im Jahr 1850 vorgenommen, in dem das MR 1817 durch die neue MO 1850<sup>101</sup> abgelöst wurde, welche eine Art *Grunderlass* für die Armee der Schweiz bildete.<sup>102</sup>

Die BV 1848 zusammen mit der MO 1850 knüpften zwar an den Bundesvertrag 1815 und das MR 1817 an, brachten aber dennoch einige Neuerungen bezüglich der Organisation des Bundesheeres mit sich.<sup>103</sup>

Gemäss Art. 20 BV 1848 war grundsätzlich der Bund für die Vereinheitlichung und Dienstfähigkeit des Bundesheeres zuständig. Die Kantone waren nur noch für die Ausbildung der Infanterie verantwortlich, während die Ausbildung der Spezialtruppen zentralisiert durch den Bund vorgenommen wurde.<sup>104</sup>

Das Bundesheer bestand aus den Kontingenten der Kantone und wurde in Bundesauszug (3 % der Schweizer Bevölkerung vom 20. Altersjahr bis zum vollendeten 34. Jahr), Reserve (Hälfte des Bundesauszugs ab dem 35. Altersjahr) und Landwehr (ab dem 35. bis zum vollendeten 44. Altersjahr) unterteilt.<sup>105</sup> Mit Art. 18 BV 1848 wurde die allgemeine Wehrpflicht auch in die Verfassung aufgenommen.

Bezüglich militärischer Kompetenzen wurde dem Bund das Halten eines stehenden Heeres untersagt. Jeder Kanton war aber befugt, Truppen von maximal 300 Mann aufzustellen.<sup>106</sup>

Der Begriff *General* wird lediglich in der BV 1848, nicht aber in der MO 1850 verwendet. Im Gesetz ist stets vom *Oberbefehlshaber* die Rede.<sup>107</sup> Dieser war demnach der oberste Kommandant des eidgenössischen Bundesheeres im Rang eines Generals.

---

<sup>101</sup> Gesetz über die Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft vom. 8. Mai 1850, AS I, S. 366–428.

<sup>102</sup> MÜLLER, S. 87.

<sup>103</sup> HUBER, S. 91; MÜLLER, S. 86.

<sup>104</sup> Art. 20 Abs. 2 BV 1848 e contrario; Art 61 MO 1850 ff.

<sup>105</sup> Art. 19 BV 1848; Art. 7 MO 1850 ff.; MARTIN, S. 76.

<sup>106</sup> Art. 13 BV 1848.

<sup>107</sup> Art. 74 Ziff. 3 BV 1848; Art. 125 MO 1850 ff.



### 3.1.3 Stellung des Eidgenössischen Militärdepartements

Die unter dem MR 1817 gegründete Militäraufsichtsbehörde wurde mit der MO 1850 in das eidgenössische Militärdepartement umgewandelt. Der Kriegsrat wurde nach Art. 146 MO 1850 aufgelöst und alle ihm zustehenden Rechte und Pflichten wurden dem Bundesrat übertragen.

In Friedenszeiten, sofern kein General bestellt war, war der Bundesrat mit der Armeeführung betraut.<sup>108</sup> Dabei überliess er die laufenden Geschäfte dem EMD, dessen Chef jeweils ein Bundesrat war. Das EMD hatte die Stellung des Vollzugsorgans des Bundesrats in militärischen Angelegenheiten und organisierte das Wehrwesen.<sup>109</sup>

Mit dem EMD und den ihm unterstellten Inspektoren hatte der Bund u. a. die Möglichkeit, die Ausbildung der Infanterie in den Kantonen zu überwachen und sicherzustellen.<sup>110</sup>

### 3.1.4 Ernennung und Abwahl des Oberbefehlshabers

Der General sowie der Generalstabschef wurden im Falle eines grösseren Truppenaufgebots durch die Bundesversammlung gewählt und vereidigt.<sup>111</sup> Der Oberbefehlshaber wurde grundsätzlich aus den Mitgliedern des Generalstabs ausgewählt.<sup>112</sup> Die genauen Voraussetzungen für eine Wahl wurden jedoch weder in der BV 1848 noch in der MO 1850 oder den entsprechenden Botschaften erläutert und lagen demnach im Ermessen der Bundesversammlung.<sup>113</sup>

Sofern kein Oberbefehlshaber bestimmt wurde, übte der Bundesrat dessen Kompetenzen mittels des EMD aus.<sup>114</sup>

Normen bezüglich der Abwahl des Generals waren nicht aus den genannten Materialien abzuleiten. Ebenso sind keine Angaben bezüglich etwaiger Beurlaubungen des Oberbefehlshabers zu finden, obschon diese 1859 und 1870 stattfanden.

---

<sup>108</sup> Art. 113 MO 1850; SENN, S. 91.

<sup>109</sup> Art. 115 MO 1850 ff.; MARTIN, S. 78.

<sup>110</sup> Art. 117 MO 1850.

<sup>111</sup> Art. 74 Ziff. 3 i. V. m. Art. 80 BV 1848; Art. 105 MO 1850.

<sup>112</sup> Art. 126 MO 1850.

<sup>113</sup> ERNST, S. 77.

<sup>114</sup> Art. 113 MO 1850.

### 3.1.5 Instruktionen an den General

Gemäss Art. 128 MO 1850 ordnete der Oberbefehlshaber alle militärischen Massnahmen an, die er zur Erreichung des ihm aufgezeigten Endzwecks für notwendig und zweckmässig erachtete.

Die Instruktionen erhielt er in Form von Verhaltensbefehlen von der Bundesversammlung und allein der Oberbefehlshaber war an diese gebunden. Der Begriff *Verhaltensbefehl* war jedoch ungenügend bestimmt, so dass ein Ermessensspielraum bezüglich der Befehlsgewalt der Bundesversammlung bestand. Es stellte sich die Frage, ob sich der Begriff nur auf die Beschreibung des Endzwecks bezog oder ob dem Oberbefehlshaber zudem vorgeschrieben werden konnte, mit welchen Mitteln und Strategien er das ihm gesetzte Ziel zu erreichen habe. ERNST nahm an, dass die Bestimmung mehr als nur die Befugnis der Erklärung des Endzwecks des Aufgebots beinhaltete, vor allem da die späteren Bundesgesetze diese Bestimmung anders auslegten und auf die Instruktion des zu erreichenden Ziels reduzierten. Somit ist anzunehmen, dass der Gesetzgeber mit der MO 1850 der Bundesversammlung die rechtlich unbeschränkte Kompetenz einräumte, dem General alle ihr notwendig erscheinenden Befehle zu erteilen.<sup>115</sup>

### 3.1.6 Aufgebot der Truppen und deren Entlassung

Grundsätzlich beschloss die Bundesversammlung als oberstes politisches Organ des Bundes die Aufstellung sowie die Stärke der eidgenössischen Truppen. Sie konnte diese Befugnis aber mittels ausserordentlicher Vollmacht an den Bundesrat resp. den Oberbefehlshaber delegieren.<sup>116</sup> Angesichts der Aufstellung der Armee vollzog der Bundesrat durch das EMD gemäss Art. 111 MO 1850 die Bundesbeschlüsse bezüglich Aufgebot, Ergänzung, Ablösung und Entlassung der Truppen.

Der Bundesrat als «*oberste vollziehende und leitende Behörde*»<sup>117</sup> war nebst weiteren Aufgaben mit der Wahrung der äusseren<sup>118</sup> und inneren Sicherheit<sup>119</sup> betraut. Hierfür besass er gemäss Art. 90 Abs. 11 BV 1848 die Kompetenz, Truppen in einer Stärke von maximal 2000 Mann für eine Dauer von maximal drei Wochen aufzubieten und über diese

---

<sup>115</sup> Art. 105 Abs. 3 MO 1850; ERNST, S. 78; MÜLLER, S. 89.

<sup>116</sup> Art. 104 MO 1850; MÜLLER, S. 88.

<sup>117</sup> Art. 83 BV 1848.

<sup>118</sup> Art. 90 Abs. 9 BV 1848.

<sup>119</sup> Art. 90 Abs. 10 BV 1848.

zu verfügen. In dringenden Fällen war die Bestandsgrenze hinfällig. Der Bundesrat war hier aber angehalten, unverzüglich die Bundesversammlung einzuberufen.

Die Befugnis zur Entlassung der aufgestellten Armee lag nach Art. 104 Abs. 1 MO 1850 im freien Ermessen der Bundesversammlung. Ebenso konnte der Bundesrat die Entlassung von Truppen verfügen.<sup>120</sup> Unter anderem führte dies bei der Grenzbesetzung 1870/71 zur Krise, welche in den nachfolgenden Kapitel näher beschrieben wird.

### 3.1.7 Generäle unter der MO 1850

Kurz nach der Gründung des Bundesstaats musste drei Mal (1848/49 Büsinger-Handel<sup>121</sup>, 1856/57 Neuenburger-Handel<sup>122</sup> und 1859/60 Savoyer-Handel<sup>123</sup>) Guillaume Henri Dufour zum Oberbefehlshaber ernannt werden. Als 1870/71 der Deutsch-Französische Krieg stattfand, wurde 1870 erneut eine Truppenaufstellung angeordnet und als Folge Hans Herzog zum General gewählt. Auf die Stellung Herzogs wird nachfolgend eingegangen.

---

<sup>120</sup> Art. 111 MO 1850.

<sup>121</sup> 1848 fanden erneut Revolutionen rund um die Schweiz statt. Zur Grenzsicherung wurden 1848/49 eidgenössische Truppen aufgeboten. In diesen Wirren wurde im Juli 1849 die im Kanton Schaffhausen liegende badische Enklave Büsingen, von hessischen Truppen besetzt. Die Eindringlinge wurden anschliessend von eidgenössischen Truppen eingekesselt, worauf Drohungen gegen die Schweiz folgten. Als Vorsichtsmassnahme wurden die Grenztruppen verstärkt sowie Guillaume-Henri Dufour erneut zum Oberbefehlshaber gewählt. Der Konflikt wurde friedlich beigelegt, als die hessischen Truppen nach Verhandlungen im September 1849 wieder abzogen. Dazu BBI 1849 II 303 ff.; DE DIESBACH, S. 67 ff.

<sup>122</sup> Am Wienerkongress 1815 wurde Neuenburg als Kanton der Schweiz sowie als preussisches Fürstentum anerkannt. 1848 revoltierten Monarchie-feindliche Bürger und riefen die Republik Neuenburg aus. Nach geheimen Absprachen und Zugeständnissen Friedrich Wilhelm IV. von Preussen putschten Neuenburger Royalisten am 3. September 1856 und versuchten die neue Republik zu stürzen. Neuenburger Republikaner, unterstützt durch eidgenössische Truppen, zerschlugen den Putsch und nahmen über 500 Royalisten gefangen, worauf der preussische König deren sofortige Freilassung verlangte. Die diplomatische Situation zwischen der Schweiz und Preussen spitze sich weiter zu. Aufgrund der Befürchtung eines bevorstehenden Krieges wurden rund 30'000 eidgenössische Truppen mobilisiert und Dufour am 27. Dezember 1856 erneut zum Oberbefehlshaber gewählt. Durch geschicktes Verhandeln von Napoleon III. konnte eine Einigung erzielt werden. 1857 wurden die Gefangenen freigelassen. Im Gegenzug verzichtete der preussische König auf seine Rechte in Neuenburg. Dazu BBI 1857 I 10 ff.; BONDERER, S. 83 ff.; DE DIESBACH, S. 70 ff.; JAUN, S. 95 ff.

<sup>123</sup> Zum vierten Mal wurde Guillaume Henri Dufour vorsorglich zum Oberbefehlshaber ernannt, als 1859 Krieg in Oberitalien ausgebrochen war und es zum Grenzschutz mit Teilmobilmachung kam. Dazu MARTIN, S. 86 ff.

### 3.1.7.1 Grenzbesetzung 1870

Da der Kriegsausbruch zwischen Frankreich und Preussen aufgrund von Uneinigheiten bei der spanischen Thronfolge unausweichlich schien, veranlasste am 16. Juli 1870 der Bundesrat eigenständig die Mobilisierung von fünf Divisionen zur Wahrung der Neutralität und Sicherung der Schweizer Grenzen. Noch am selben Tag genehmigte die Bundesversammlung die angeordneten Truppenaufstellungen und erteilte dem Bundesrat die entsprechenden Vollmachten.<sup>124</sup>

Am 19. Juli 1870 wurde aufgrund des grossen Aufgebots durch die Bundesversammlung der durch das EMD vorgeschlagene Inspektor der Artillerie, Hans Herzog, zum General der mobilisierten Armee gewählt. Ebenso wurde der Bundesrat mittels Bundesbeschluss vom 19. Juli 1870 dazu ermächtigt, Aufgebote, Ergänzungen, Ablösungen und Entlassungen der Truppen zu vollziehen. Ausserdem erhielt er die Befugnis, die Instruktionen des Generals zu formulieren und zu erteilen.<sup>125</sup> Diese waren offen formuliert und beinhalteten den Schutz der Integrität der Schweiz sowie die Ermächtigung zur Ergreifung aller nötigen militärischen Massnahmen bezüglich Aufrechterhaltung der Neutralität.<sup>126</sup>

Nach der erfolgten amtlichen Kriegserklärung Frankreichs an Preussen am 19. Juli 1870 folgten Schlachten zwischen den beiden Kriegsparteien. Der für den Grenzschutz verantwortliche General Herzog wandte sich an den Bundesrat. Er wünschte, dass er in dringenden Fällen selbst Truppen aufbieten könne. Hierfür hätte ihm eine ausserordentliche Vollmacht nach Art. 104 Abs. 2 MO 1850 erteilt werden müssen, was der Bundesrat beziehungsweise auf Art. 111 MO 1850 ablehnte. Er ging davon aus, dass sich der Oberbefehlshaber via Telegrafen bei grosser Dringlichkeit beim Bundesrat melden kann und ein zusätzliches Aufgebot innert nützlicher Frist erwirkt werden kann. Ein weiterer Grund für die Verweigerung dieser Vollmacht war, dass sich zusätzlich aufgebotene Truppen negativ auf die bereits erschöpften Bundesfinanzen ausgewirkt hätten.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> BBl 1870 III 1 ff.; MARTIN, S. 99.

<sup>125</sup> BBl 1870 III 33; ERNST, S. 88; MARTIN, S. 99.

<sup>126</sup> ERNST, S. 92; SENN, S. 61.

<sup>127</sup> ERNST, S. 88; SENN, S. 62 f.

### **3.1.7.2 Demobilmachung 1870**

Im August 1870 verlagerten sich die Kämpfe weiter ins französische Landesinnere und weg von der Schweizer Grenze. Vom 17. bis 25. August 1870 wurden alle mobilisierten Truppen durch den Bundesrat, entgegen dem Wunsch Herzogs, entlassen und der Generalstab sowie der General beurlaubt, woraufhin der Chef des EMD, Bundesrat Emil Welti, unter Berufung auf Art. 113 MO 1850 die Armeeleitung übernahm.<sup>128</sup>

Unter anderem aufgrund der Unstimmigkeiten zwischen General und Bundesrat wollte sich Herzog vom Amt des Oberbefehlshabers entheben lassen. Die entsprechenden Gesuche an den Bundesrat sowie an die Bundesversammlung wurden allerdings abgelehnt und Hans Herzog blieb General.<sup>129</sup>

### **3.1.7.3 Truppenmobilmachung 1871**

Nach der Aushebung der französischen Ostarmee unter dem Kommando von General Boubaki Ende Dezember 1870 entbrannten neue Kämpfe im Osten Frankreichs. Der Krieg verlagerte sich an die Grenze zur Westschweiz, woraufhin der Bundesrat Mitte Januar spärlich Truppen aufbot, um die Grenzen zu verstärken. Der aus dem Urlaub zurückbeordnete General Herzog übernahm daraufhin abermals den Oberbefehl und forderte dringend weitere Truppen an, welche ihm vom Bundesrat dieses Mal gewährt wurden.<sup>130</sup>

Als diese frisch mobilisierten Truppen Ende Januar 1871 auf Weisung des Bundesrats wieder hätten entlassen werden sollen, weigerte sich General Herzog und setzte sich somit wissentlich über das geltende Recht hinweg.<sup>131</sup> Wohl aufgrund der nachfolgenden Ereignisse blieb diese Verweigerung ohne Konsequenzen.

### **3.1.7.4 Übertritt der Boubaki-Armee**

Am 1. Februar 1871 wurde zwischen General Herzog und dem französischen General Clinchant, dem Nachfolger von General Boubaki, der Vertrag bezüglich Übertritts auf Schweizer Territorium und Internierung der auf dem Rückzug befindlichen, geschwächten Ostarmee ausgehandelt und unterzeichnet. Das 87'000 Mann starke französische Heer

---

<sup>128</sup> BBl 1870 III 239; MARTIN, S. 101 f.; SENN, S. 63.

<sup>129</sup> SENN, S. 63.

<sup>130</sup> BBl 1871 I 97 f.; ERNST, S. 89 f.; HERZOG, S. 80 f.; MARTIN, S. 104 f.; SENN, S. 65 f.

<sup>131</sup> ERNST, S. 89 f.; SENN, S. 66.

überschritt während der ersten Februartage 1871 die Grenze im Neunburger und Waadt-  
länder Jura und wurde durch die General Herzog zur Verfügung stehenden 20'000  
Schweizer Soldaten erfolgreich entwaffnet.<sup>132</sup>

### 3.1.8 Stellung des Generals

Der General war verantwortlich für die Erreichung des ihm auferlegten Endzwecks. Dem  
Oberbefehlshaber wurden aufgrund der Erfahrungen aus den Truppenaufgeboten seit  
1815 grosse Freiheiten in Bezug auf die Erreichung dieses *Endzwecks* zugestanden, so  
dass er in Notlagen möglichst eigenständig und flexibel die ihm anvertrauten Truppen  
einsetzen konnte. Eingeschränkt wurde er mit der Auflage, dass es sich bei den ergriffe-  
nen Massnahmen um militärische handeln musste.<sup>133</sup>

Wie bereits unter dem MR 1817 war der General so grundsätzlich befähigt, operativ selbst-  
ständig zu handeln und die Gliederung der Armee, die *ordre de bataille*, selbst vorzuneh-  
men. Diese konnte jedoch durch den Bundesrat eingeschränkt werden.<sup>134</sup>

Weiter konnte er nach Art. 130 MO 1850 ihm unfähig erscheinende Offiziere entlassen,  
wie bereits im MR 1817. Rapportieren musste er jeweils an den Bundesrat resp. an das  
EMD.

Der Oberbefehlshaber erhielt nur Verfügungsgewalt über die durch die jeweilige politi-  
sche Behörde aufgegebenen und ihm zugeteilten Streitkräfte. Weiter wurde seine Macht  
eingeschränkt, indem die aufgegebenen Truppen nach Belieben der Bundesversammlung  
sowie des Bundesrats jederzeit entlassen oder reduziert werden konnten.

Dies konnte zu Spannungen zwischen Politik und General führen, wie das Beispiel der  
Grenzbesetzung 1870/71 aufzeigt.

## 3.2 Der Oberbefehl unter der BV 1874 und der MO 1874

Nachfolgend wird die Stellung des Generals unter der zweiten Bundesverfassung und der  
neuen MO 1874 analysiert.

---

<sup>132</sup> HERZOG, S. 91 ff.; MARTIN, S. 109; SENN, S. 66 ff.

<sup>133</sup> Art. 128 MO 1850; ERNST, S. 83 f. sowie S. 91 f.

<sup>134</sup> Bei den Grenzbesetzungen 1856/57, 1859 und 1870/71 wurde der General erst nach der Truppenmobi-  
lisierung gewählt. Der Bundesrat nahm deshalb bereits einige Truppenaufstellungen vor. Dazu ERNST,  
S. 81 f.; MARTIN, S. 83 ff.

### 3.2.1 Grundsätzliche Neuerungen im Wehrwesen

Der Deutsch-Französische Krieg von 1870/71 und die Grenzbesetzungen, die dieser zur Folge hatte, deckten Schwächen beim Bundesheer auf. Der Zusammenhalt der Armee, die grösstenteils aus kantonalen Truppenkörpern bestand, war fragil. Es wurden gravierende Mängel in der Organisation sowie Ausbildung und teils auch Ausrüstung der Truppenverbände festgestellt. Diese Erkenntnisse flossen schliesslich in die Reform der Bundesverfassung und vor allem in die neue MO 1874<sup>135</sup> ein.<sup>136</sup>

Die MO 1874 und die BV 1874<sup>137</sup> sollten eine Vereinheitlichung und Zentralisierung des Bundesheeres ermöglichen.<sup>138</sup> Harmonisierungen wurden hauptsächlich in der Rekrutierung, Ausbildung, Bewaffnung und Besoldung der Truppen sowie in der Verwaltung des Heeres vorgenommen, indem u. a. kantonales Recht durch Bundesrecht abgelöst wurde.<sup>139</sup> Ebenso wurde die Struktur der Armee neu gegliedert. So wurde beispielsweise die Heeresklasse der Reserve abgeschafft, so dass nur der Auszug und die Landwehr übrig blieben.<sup>140</sup>

Artikel 13 BV 1874 untersagte dem Bund, Wie bereits Art. 13 BV 1848 zuvor, das Halten eines stehenden Heeres. Die Kantone durften ohne Bewilligung der Bundesbehörde nur stehende Truppen von maximal 300 Mann besitzen.

Die Verfügung der Armee in Bezug auf Ausbildung sowie Handhabung der inneren Ordnung und Verteidigung gegen aussen stand nach Art. 19 BV 1874 i. V. m. Art. 239 MO 1874 dem Bund resp. nach Art. 85 Abs. 9 BV 1874 der Bundesversammlung zu. Die Kantone stellten die Truppenkörper, über welche der Bund anschliessend verfügen konnte.<sup>141</sup>

### 3.2.2 Änderungen betreffend Oberbefehl

Die Wahl des Generals oblag weiterhin der Bundesversammlung. Dies wurde neu in Art. 85 Abs. 4 BV 1874 bestimmt. Weitere Normen bezüglich des Oberbefehlshabers

---

<sup>135</sup> Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 13. Wintermonat 1874, AS 1, S. 257–354.

<sup>136</sup> BBl 1871 II 761 ff.; BBl 1874 II 36; BBl 1873 II 968 f.; KÖLZ, S. 525 f.; MARTIN, S. 112 ff.

<sup>137</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, AS 1, S. 1–37.

<sup>138</sup> BBl 1873 II 972; KURZ/LEI/SCHNEIDER, S. 268.

<sup>139</sup> Art. 18 sowie Art. 20 BV 1874; Vgl. BBl 1873 II 972; BBl 1874 II 1 ff.; Art. 13 MO 1874 ff.

<sup>140</sup> Dazu JAUN, S. 129; MARTIN, S. 118 f.

<sup>141</sup> Dazu MARTIN, S. 115 f.

über die Armee gingen aus der BV 1874 nicht hervor. Diese wurden in der MO 1874 geregelt.

Nachfolgend wird auf die zentralen Änderungen bezüglich des Oberbefehls eingegangen.

### 3.2.2.1 Ernennung und Entlassung des Generals

Vor allem die Wahl des Generals wurde nach den Erfahrungen von 1870/71 in der MO 1874 detailliert geregelt. *«Sobald ein Aufgebot von mehreren Armeedivisionen in Aussicht steht, wählt die Bundesversammlung den General, welcher bis nach beendigter Truppenaufstellung den Oberbefehl führt. Eine vorherige Entlassung des Generals durch die Bundesversammlung kann nur auf den bestimmten Antrag des Bundesrathes erfolgen.»*<sup>142</sup>

Sofern nur ein grösseres Truppenaufgebot in Aussicht stand, ohne dass mehrere Divisionen mobilisiert werden mussten, hatte der Bundesrat nach Art. 236 MO 1874 die Pflicht, den Armeestab<sup>143</sup> ganz oder teilweise einzuberufen. Bis zur Ernennung des Generals musste der Bundesrat durch das EMD die Arbeiten des Stabs leiten.

Mit diesen Normen wurde festgelegt, dass der General bereits frühzeitig gewählt werden konnte und nicht erst, wenn ein Konflikt bereits ausgebrochen war. Weiter wurde die Bundesversammlung in ihrem freien Ermessen bezüglich der Wahl des Generals eingeschränkt, indem grundsätzlich klare Voraussetzungen dafür im Gesetz genannt wurden.<sup>144</sup>

Die Verabschiedung des Generals wurde ebenfalls deutlicher geregelt als in der MO 1850.

Als Stellvertreter sollte der Generalstabschef amtieren. Im Falle, dass der General aus einem beliebigen Grund das Kommando nicht weiterführen konnte, hatte der Bundesrat ab diesem Zeitpunkt die Stelle des Oberbefehlshabers zu besetzen, bis die Bundesversammlung einen neuen General ernannt hatte.<sup>145</sup>

---

<sup>142</sup> Art. 239 MO 1874.

<sup>143</sup> Nach Art. 64 MO 1874 wurden im Armeestab, der durch den Chef des Generalstabes geführt wurde, im Falle einer Mobilmachung alle Generalstabdienste zusammengefasst.

<sup>144</sup> Vgl. Art. 239 MO 1874.

<sup>145</sup> Art. 240 MO 1874.



### 3.2.2.2 Instruktionserteilung an den General

Das Recht, dem General «*verbindliche Instruktionen*»<sup>146</sup> für die Erfüllung seiner Aufgaben zu erteilen, wurde insofern eingeschränkt, als dass sich der Bundesrat mit seinen Instruktionen nur noch auf die Umschreibung des von der Bundesversammlung bezeichneten «*durch die Truppenaufstellung zu erreichenden Endzwecks*»<sup>147</sup> beziehen durfte. Obschon der Begriff *Endzweck* wie bei den vorherigen Gesetzen und Reglementen nicht weiter ausgeführt wurde, zeigt dieser Artikel der MO 1874, dass das Recht des Bundesrats in Bezug auf die Befehlsgewalt an den General nicht mehr nur de facto, sondern auch de jure begrenzt wurde.<sup>148</sup>

Innerhalb des ihm erteilten Auftrags verfügte der General frei über die ihm zur Verfügung gestellten personellen und materiellen Streitmittel und ordnete alle ihm notwendig erscheinenden militärischen Massregeln an, um den genannten Endzweck zu erreichen.<sup>149</sup>

Demnach wurde der Begriff *Verhaltensbefehle* der MO 1850 durch den der *Instruktion* abgelöst. Ebenso wurden mit der MO 1874 die Kompetenzen des Bundesrats erweitert, indem das Recht, den General zu instruieren, von der Bundesversammlung an den Bundesrat übertragen wurde.

### 3.2.2.3 Truppenaufgebot

Der umstrittenste Punkt während der Grenzbesetzungen 1870/71 stellte das Aufbieten von Truppen dar. Als direkte Folge des Konflikts zwischen General Herzog und dem Bundesrat entstand Art. 242 MO 1874. Sofern die dem General zur Verfügung gestellten Truppen nicht ausreichen sollten und «*der General das Aufgebot weiterer Heerestheile für begründet erachtet, so wird dasselbe durch den Bundesrath verfügt und vollzogen*».<sup>150</sup>

Durch diese Norm verblieb das Recht für das Truppenaufgebot zwar beim Bundesrat, doch wurde der Einfluss des Generals darauf grundsätzlich erhöht, da er neu gesetzlich berechtigt war, eine Erhöhung des Umfangs des Aufgebots zu fordern.

---

<sup>146</sup> Art. 241 MO 1874.

<sup>147</sup> Art. 241 MO 1874.

<sup>148</sup> ERNST, S. 97; MARTIN, S. 122 f.

<sup>149</sup> Art. 242 MO 1874.

<sup>150</sup> Art. 242 MO 1874.

Mit Art. 102 Ziff. 11 BV 1874 war der Bundesrat weiterhin befähigt, in dringenden Fällen in eigener Kompetenz maximal 2000 Mann starke Truppen für höchstens drei Wochen aufzubieten. Diese Norm folgte wörtlich der entsprechenden Bestimmung in der BV 1848. Die Kompetenz für das Aufbieten weiterer Truppen und/oder für mehr als drei Wochen oblag hingegen der Bundesversammlung.<sup>151</sup>

### 3.2.3 Kritik an der Regelung des Oberbefehls

Für WILLE sprachen die Regelungen der MO 1874 bezüglich Oberbefehls dem General noch immer zu wenig Rechte zu und schränkten ihn zu stark ein. So stehe der General *«nach unserem jetzigen Gesetze in vollständiger Abhängigkeit vom Kollegium des Bundesrates; er ist nicht der Oberbefehlshaber im Kriege, sondern nur der Befehlshaber jener Armee, die man ihm gegeben hat, weil man fand, dass sie zur Erreichung des ihm bezeichneten Endzweckes die richtige Stärke habe.»*<sup>152</sup> Er forderte, dass der General vollständige Unabhängigkeit vom Bundesrat erhalten sollte, um schnellstmöglich auf veränderte Situationen im Krieg reagieren zu können. So solle er selbst über den zu erreichenden Endzweck sowie Truppenaufgebote entscheiden dürfen und nur an den abgelegten Eid gebunden sein. Der General als Oberbefehlshaber der Armee sollte also bei höchster Landesgefahr eine staatsrechtliche Stellung erhalten, die mit derjenigen eines Diktators im alten Rom vergleichbar war.<sup>153</sup>

### 3.2.4 Stellung des Generals unter der MO 1874

Die MO 1874 regelte in Bezug auf den General nur die offensichtlichen Mängel, die sich 1870/71 offenbart hatten. Ansonsten knüpfte das Gesetz weitgehend an die vorherige Ordnung an. Der entscheidende Punkt, nämlich das Verhältnis zwischen General und Bundesrat, wurde aber nicht grundlegend aufgearbeitet.

Die gegenseitigen Rechte und Pflichten des Bundesrats und des Generals wurden in der MO 1874 präziser aufgezeigt. Der General, der nur in Zeiten grösster machtpolitischer Bedrohung gewählt wurde, wurde in seiner Funktion stärker an den Bundesrat gebunden. Dank der Weisungsgewalt des Generals gegenüber dem Bundesrat bezüglich der Aufstellung zusätzlicher Truppen wurde die vorrangige Stellung des Generals in militärischen

---

<sup>151</sup> Art. 85 Ziff. 6 sowie 9 BV 1874.

<sup>152</sup> WILLE, Skizze Wehrverfassung, S. 242 f.

<sup>153</sup> ERNST, S. 99 f.; WILLE, Skizze Wehrverfassung, S. 237 ff.

Fragen verstärkt. Auf der anderen Seite wurden aber auch die Einflussmöglichkeiten des Bundesrats gestärkt, indem ein unfähig gewordener Oberbefehlshaber direkt abgesetzt oder im Rahmen der Bundesversammlung Antrag auf dessen Entlassung gestellt werden konnte.<sup>154</sup>

### **3.3 Die MO 1907**

Als Folge gescheiterter Entwürfe und Versuche, die MO 1874 neu zu ordnen und zu revidieren, wurde 1907 die MO 1907<sup>155</sup> eingeführt. Im Gegensatz zum vorangegangenen Gesetz fanden die Normen über den Oberbefehl in der MO 1907 tatsächlich Anwendung während des Ersten und Zweiten Weltkriegs.

#### **3.3.1 Grundlegende Neuerungen im Wehrwesen**

Die MO 1907 brachte inhaltlich keine erheblichen Änderungen gegenüber der MO 1874 mit sich. Sie sollte vor allem die Normen des vorherigen Gesetzes neu gliedern und eine Vereinheitlichung erreichen.<sup>156</sup> Ausserdem wurde die Heeresorganisation erneut angepasst, so dass neu Dienstpflichtige je nach Alter in drei Klassen (Auszug, Landwehr und Landsturm) eingeteilt werden konnten.<sup>157</sup> Hinzu kamen Änderungen bezüglich der Ausbildung und Aufstellung von Truppen.<sup>158</sup>

#### **3.3.2 Änderungen bezüglich Oberbefehls**

Die Bestimmungen, die den Oberbefehl der Armee betrafen und das Verhältnis zwischen dem General und den politischen Behörden regelten, wurden in der Botschaft nicht behandelt. Die vom Gesetz von 1874 formell abweichenden Punkte wurden demnach wohl lediglich aus redaktionellen Gründen vorgenommen. Sie führten aber bei der praktischen Anwendung zu Disputen.<sup>159</sup>

---

<sup>154</sup> MÜLLER, S. 127.

<sup>155</sup> (Bundesgesetz über die) Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. April 1907, AS 23, S. 781–842.

<sup>156</sup> BBl 1906 797 f.

<sup>157</sup> Art. 35 MO 1907; BBl 1906 811 f.

<sup>158</sup> BBl 1906 795 ff.; dazu JAUN, S. 121 ff.; MARTIN, S. 150 f.; MÜLLER, S. 186.

<sup>159</sup> ERNST, S. 101.

### 3.3.2.1 Ernennung des Generals

Die MO 1907 bestimmte neu in Art. 204, dass der General, sobald «*ein grösseres Truppenaufgebot angeordnet ist*»<sup>160</sup>, durch die Bundesversammlung zu wählen sei.

Die Voraussetzung, dass mehrere Armeedivisionen aufgeboden werden müssen, damit ein General gewählt werden darf, wurde demnach weggelassen. So wurde diese Einschränkung aufgehoben und das Parlament konnte nach freiem Ermessen einen General ernennen.

Zudem wurde die Regelung der Stellvertretung geändert. Anstelle des Generalstabschefs sollte nach Art. 207 MO 1907 primär der rangälteste Armeekorpskommandant an dessen Stelle treten. Nur wenn dieser verhindert sein sollte, hatte der Chef des Generalstabs den Oberbefehl zu übernehmen.

Bei der Wahl des Chefs des Generalstabs wurde der General ebenfalls miteinbezogen. So wurde dieser vorgängig durch den Bundesrat angehört, welcher im Anschluss die Ernennung vornahm.<sup>161</sup>

### 3.3.2.2 Weisungsrecht des Bundesrats

Mit Art. 204 Abs. 2 MO 1907 wurde der Begriff der *verbindlichen Instruktionen* durch den der *Weisung* ersetzt. HUBER meinte, dass mit der Änderung des Textes eine Einschränkung des Weisungsrechts des Bundesrats an den General einherging.<sup>162</sup> Demgegenüber war ERNST der Ansicht, dass der Wortlaut materiell keine Änderungen brachte, da die Weisungen ebenfalls verbindlich sein mussten, um überhaupt einen Sinn zu haben. Auch dass neu der Singular benutzt wurde, sei kein Hinweis auf eine materielle Änderung. So sei es sinnlos, dass der am Anfang des Aktivdienstes durch den Bundesrat genannte Endzweck im Verlauf des Dienstes nicht mehr angepasst werden konnte.<sup>163</sup>

SIEGENTHALER schloss aus dem Wortlaut von Art. 204 MO 1907, dass der Bundesrat sich mit der Weisung lediglich auf den zu erreichenden Endzweck beziehen durfte, nicht aber auf militärische Aktionen. Entscheidungen über die Truppenführung oblagen allein dem

---

<sup>160</sup> Art. 204 MO 1907.

<sup>161</sup> Art. 205 MO 1907.

<sup>162</sup> HUBER, S. 119.

<sup>163</sup> ERNST, S. 103.

General, hauptsächlich da die Bezeichnung *verbindliche Instruktion* gestrichen und durch den weniger befehlenden Ausdruck *Weisung* ersetzt wurde.<sup>164</sup>

Weiter könne die Weisung des Bundesrats nicht als Auftrag verstanden werden, da dem General die Aufgabe bekannt gegeben werde, wie dieser die Armee zu führen habe. Nach Art. 204 Abs. 2 MO 1907 war der Bundesrat nicht berechtigt, die Aufgabe der Armee zu bestimmen, da diesem die Verfügungsbefugnis über die Wehrkraft der Schweiz nur subsidiär und provisorisch zustand.<sup>165</sup>

Die herrschende Auffassung der Lehre sprach dem Bundesrat also lediglich die Bestimmung des durch das Truppenaufgebot zu erreichenden Endzwecks zu, so dass der General grundsätzlich frei entscheiden konnte, wie er dieses letzte Ziel erreichen konnte.<sup>166</sup>

### 3.3.2.3 Verfügung über die Streitmittel

Eine weitere Neuerung stellte Art. 208 MO 1907 dar. «*Der General befiehlt alle militärischen Massnahmen, die er zur Erreichung des Endzweckes des Truppenaufgebotes für notwendig und dienlich erachtet. Er verfügt über die personellen und materiellen Streitmittel des Landes nach seinem Gutfinden.*»<sup>167</sup>

HUBER beschrieb den zweiten Satz dieser Norm «*als ein Muster von Unklarheit*»<sup>168</sup>. Es stellte sich die Frage, ob der General zur Erreichung des Endzwecks über die gesamte Landesbevölkerung verfügen sowie über alle materiellen Sachen, die evtl. für die Landesverteidigung genutzt werden konnten.

Unter *personelle Streitmittel* fiel nach enger Auslegung der Norm die Armee. So unterstand diese in Bezug auf Führung, Ausbildung und Verwaltung dem General. Dieser besass dabei keine Befugnis, selbst personelle Streitmittel zu schaffen. Diese Kompetenz oblag dem Bundesrat nach Art. 201 und Art. 203 MO 1907. Demnach konnte der General nicht über diese Personen verfügen. Ihm stand allerdings die Möglichkeit zu, beim Bundesrat das Aufgebot sowie die Unterstellung dieser Personen zu verlangen.<sup>169</sup>

---

<sup>164</sup> SIEGENTHALER, S. 86 f.

<sup>165</sup> SIEGENTHALER, S. 89 f.

<sup>166</sup> ERNST, S. 206 f.; HUBER, S. 118; SIEGENTHALER, S. 87.

<sup>167</sup> Art. 208 MO 1907.

<sup>168</sup> HUBER, S. 107.

<sup>169</sup> HUBER, S. 107 f.; SIEGENTHALER, S. 69 f.

Auch die materiellen Streitmittel waren eng auszulegen. *«In Anlehnung an die Umschreibung der personellen Streitmittel sind als materielle Streitmittel Sachen im Rechtssinne zu verstehen, die für die militärische Aktion bestimmt sind, sei es dadurch, dass sie zu diesem Zwecke geschaffen oder diesem Zwecke gewidmet wurden.»*<sup>170</sup> Sachen im Privateigentum, die für militärische Zwecke nach Art. 203 Abs. 2 und Art. 212 ff. MO 1907 requiriert wurden, galten ebenfalls als Streitmittel.<sup>171</sup>

Nach Art. 209 MO 1907 konnte der General nun ausdrücklich über die Kriegsgliederung des Heeres und dieser Streitmittel entscheiden, ohne an die Vorschriften der MO 1907 gebunden zu sein. Ebenso wurde er berechtigt, Kommandos zu übertragen und einzustellen.

Hierbei handelte es sich grundsätzlich um eine Ausformulierung der Bestimmung der MO 1874. Der General war demnach befugt, die Gliederung der Armee im Kriegsfall nach seinem Ermessen zu ändern und Kommandos an ihm vertraute Offiziere zu übertragen. Diese Einteilung galt aber nur im Krieg und die Armee wurde in Friedenszeiten wieder in ihre ursprüngliche Struktur zurückgeführt.<sup>172</sup>

Im Kriegszustand unterstand nach Art. 217 MO 1907 sogar der Bahnbetrieb dem General. Demgegenüber war der Territorialdienst dem EMD unterstellt.<sup>173</sup> Nach Art. 58 MO 1907 wahrte der Territorialdienst die militärischen Interessen des Landes, soweit sie nicht von der Feldarmee wahrgenommen wurden. Er stellte den Nachschub für die Feldarmee bereit und übernahm ihren Rückschub. Weiter konnten dem Territorialdienst auch lokale Verteidigungsaufgaben ausserhalb des Bereiches der Feldarmee zugewiesen werden.

#### **3.3.2.4 Weitere Truppenaufgebote**

Auch wurde mit Art. 210 MO 1907 der Wortlaut bezüglich Truppenaufgebot abgeändert. Wenn der General das Aufgebot weiterer Heeresteile verlangte, so musste dies durch den Bundesrat verfügt und vollzogen werden. Mit dieser Formulierung stellt sich die Frage, wer der eigentliche Kompetenzträger für das Aufbieten von Truppen war.

---

<sup>170</sup> SIEGENTHALER, S. 70.

<sup>171</sup> HUBER, S. 108 ff.; SIEGENTHALER, S. 70 f.

<sup>172</sup> Art. 242 MO 1874; ERNST, S. 104 sowie S. 229 f.

<sup>173</sup> Art. 211 MO 1907.

Das erste Truppenaufgebot im Zusammenhang mit der Mobilmachung musste durch die Vereinigte Bundesversammlung erfolgen resp. bewilligt werden.<sup>174</sup> Allerdings war die Frage bezüglich weiterer Truppenaufgebote nicht eindeutig geklärt.

HUBER legte die Norm so aus, dass der General über ein Truppenaufgebot entschied. Er musste anschliessend den entsprechenden Antrag beim Bundesrat stellen, der schlussendlich das Truppenaufgebot verfügte und vollzog. So behielt der Bundesrat wie bisher die eigentliche Macht über das Aufbieten von Truppen. Das militärische Verfügungsrecht des Generals bezog sich demnach nur auf die aufgebotenen Truppen.<sup>175</sup>

SIEGENTHALER widersprach der Auffassung von HUBER. Er war überzeugt, dass sich die Aufteilung der Kompetenzen mit der neuen MO 1907 grundlegend geändert hatte. Artikel 208 Satz 2 MO 1907 beschränkte die Kompetenz des Generals nicht mehr wie zuvor auf die ihm zur Verfügung gestellten Streitmittel, sondern ermächtigte den General, über diese nach eigenem Gutdünken zu verfügen. Demnach stünde die Auslegung von HUBER, dass der Bundesrat den Umfang von Truppenaufgeboten festlege, im Widerspruch zu Art. 208 MO 1907. Der General befahl alle militärischen Massnahmen für die Erreichung des Endzwecks und verfügte dabei über die entsprechenden Streitmittel. Er verfügte primär über die *«Wehrkraft des Landes zum Zwecke der militärischen Aktion, zum Zwecke des taktischen und strategischen Truppeneinsatzes»*<sup>176</sup>, durch den die Bundesgewalt geltend gemacht wurde.<sup>177</sup>

Demgegenüber schloss sich ERNST grundsätzlich der Meinung von HUBER an. Die Frage des Truppenumfangs sei grundsätzlich von politischer Natur, da die Wehrmänner nach der Mobilisierung u. a. in der Wirtschaft fehlten. So sollte der General der Exekutivbehörde die in seinen Augen benötigte Truppenstärke zur Erreichung des Endzwecks mitteilen. Der Bundesrat musste anschliessend die militärischen, wirtschaftlichen und finanziellen Interessen abwägen und die entsprechenden Truppen aufbieten. Dabei bestand allerdings weiterhin die Gefahr, dass sich die Gegebenheiten von 1870/71 wiederholen konnten. Damit dies nicht passieren konnte, waren eine rechtzeitige Information des Generals über den Truppenumfang mit den entsprechenden militärtechnischen

---

<sup>174</sup> Art. 102 Abs. 11 BV 1874.

<sup>175</sup> HUBER, S. 109.

<sup>176</sup> SIEGENTHALER, S. 92.

<sup>177</sup> SIEGENTHALER, S. 90 ff.

Begründungen sowie ein auf Vertrauen basierendes Verhältnis zwischen Bundesrat und Oberbefehlshaber zwingend erforderlich.<sup>178</sup>

### **3.4 Oberbefehl im Ersten Weltkrieg**

Eine vollständige Auslegung des Oberbefehls sowie der weitgehenden Vollmachten während des Ersten Weltkriegs würde den Rahmen dieser Arbeit überschreiten, weshalb nachfolgend nur auf die Generalswahl, die Weisung des Bundesrats an den General sowie die Kompetenzen Aufteilung zwischen militärischer und zivilen Gewalt eingegangen wird.

#### **3.4.1 Generalmobilmachung und Generalswahl 1914**

Im Anschluss an die Kriegserklärung Österreich-Ungarns an Serbien folgten die Generalmobilmachung Russlands und der Kriegseintritt des Deutschen Kaiserreichs am 1. August 1914. Der Erste Weltkrieg begann.<sup>179</sup>

Aufgrund der vorangegangenen Ereignisse wandte sich der Bundesrat am 2. August 1914 an die Bundesversammlung und erklärte, dass die Schweiz ihre Neutralität wahren müsse, dass am 1. August 1914 zum Schutze der Unabhängigkeit die Schweizer Armee aufgeboten worden sei und dass dieser Entscheid nun durch das Parlament zu genehmigen sei.<sup>180</sup> Dieses hiess den Antrag des Bundesrats gut und legte die Kriegsmobilmachung der Schweizer Armee auf den 3. August 1914 fest.<sup>181</sup>

Aufgrund der Mobilmachung musste nach Art. 204 MO 1907 auch ein General gewählt werden. Hierfür schlug der Bundesrat Oberstkorpskommandant Ulrich Wille der Bundesversammlung vor, obschon die MO 1907 ein entsprechendes Vorschlagsrecht nicht vorsah. Allerdings war ein solches durch das Gesetz auch nicht verboten. Dagegen bevorzugten die meisten Mitglieder der Bundesversammlung den damals amtierenden Chef der Generalstabsabteilung, Oberstkorpskommandant Theophil Sprecher von Bernegg. In einer der Wahl vorgängigen Besprechung konnte Wille Sprecher aber davon überzeugen, auf die Wahl zu verzichten und stattdessen das Amt des Generalstabschefs der Armee zu

---

<sup>178</sup> ERNST, S. 218 f.

<sup>179</sup> Dazu KURZ, S. 18 ff.

<sup>180</sup> BBl 1914 IV 5 f.; KLEY, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 305.

<sup>181</sup> BBl 1914 IV 9.



übernehmen. So wurde am 3. August 1914 Ulrich Wille zum General der Schweizer Armee ernannt.<sup>182</sup>

Gleichzeitig wurden dem Bundesrat weitgehende Vollmachten von der Bundesversammlung zugesprochen. So erhielt er *«unbeschränkte Vollmacht zur Vornahme aller Massnahmen, die für die Behauptung der Sicherheit, Integrität und Neutralität der Schweiz und zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes erforderlich werden.»*<sup>183</sup>

### **3.4.2 Weisungen an den General im Ersten Weltkrieg**

Nach Willes Wahl zum General erhielt er gemäss Art. 204 Abs. 2 MO 1907 am 4. August 1914 die entsprechende Weisung vom Bundesrat bezüglich des zu erreichenden Zwecks.

So erhielt Wille die Verfügung über die aufgebotenen Heeresteile, wobei der Befehl über den Territorialdienst sowie die diesem Dienst zugewiesenen Truppen vom EMD ausgeübt wurde. Im Gegensatz wurde dem General die Befehlsgewalt über das Grenzwachtkorps zur militärischen Grenzsicherung übertragen. Mit den unterstellten Streitkräften sollte General Wille die volle staatliche Souveränität und Unabhängigkeit gegenüber jeder Beeinträchtigung von innen und aussen wahren, die Schweiz vor jeglichen feindlichen Verletzungen schützen und im Falle eines gewaltsamen Einbruchs fremder Streitkräfte diese mit Gewalt abwehren. Dabei musste er den Grundsatz der Neutralität unter allen Umständen wahren. Weiter konnte der General weder Bündnisse noch Allianzen eingehen, da dieses Recht dem Bundesrat oblag. Um die innere Ordnung zu schützen, hatte die Armee dort mitzuwirken, wo ihre Hilfe von Behörden und Beamten zur Ausübung ihrer Befugnisse und Pflichten benötigt wurde.<sup>184</sup>

In seiner Weisung verzichtete der Bundesrat darauf, dem General vorzuschreiben, wie dieser militärische Aktionen durchzuführen hatte.

Mittels dieser allgemeinen Aufgabe zur Wahrung der inneren Sicherheit und indem die Streitkräfte dem Oberkommando von General Wille unterstellt wurden, veränderte sich

---

<sup>182</sup> BBl 1914 IV 9 ff.; BBl 1914 IV 12 ff.; JAUN, S. 139.

<sup>183</sup> BBl 1914 IV 9.

<sup>184</sup> Weisung abgedruckt bei KURZ, S. 32 ff.

die Schweizer Sicherheitsordnung grundsätzlich. So trat die militärische Gewalt direkt neben die zivile.<sup>185</sup>

Die Bestimmungen der Weisung vom August 1914 wurden während der Kriegsjahre durch den Bundesrat mit weiteren Instruktionen fortlaufend revidiert und den entsprechenden Gegebenheiten angepasst.<sup>186</sup>

### **3.4.3 Handhabung der inneren Sicherheit zwischen Militär- und Zivilgewalt**

In der Zeit des Ersten Weltkriegs führte die dem General zugestandene weitgehende Selbstständigkeit gegenüber den politischen Behörden zu Konflikten.<sup>187</sup> Nachfolgend wird auf eine Episode aus dem Jahr 1916 eingegangen, die den Konflikt bezüglich Zuständigkeit bei der Anordnung von Massnahmen zur Erhaltung der inneren Ruhe und Ordnung aufzeigt.

#### **3.4.3.1 Die *Affaire des trains***

Im Nachgang der «Obersten-Affäre»<sup>188</sup> von 1916 und zur Vorbeugung von Unruhen nach dem Bekanntwerden des milden Urteils der beiden Offiziere stellte das Armeekommando Truppen und Rollmaterial bereit. So hätten kurzfristig ca. 3000 Mann als Ordnungstruppen in die Westschweiz verschoben werden können. Diese Massnahme geschah im Alleingang der Armeeleitung und wurde weder vom Kanton Waadt noch vom Bundesrat angefordert. Sie wurden nicht einmal über diese Vorbereitungen informiert. Dies schürte die Empörung gegenüber dem Armeekommando in der Romandie zusätzlich.<sup>189</sup>

Die Kompetenzen des Generals zur Wahrung der inneren Sicherheit wurden daraufhin angezweifelt. Wille wurde vorgeworfen, dass er verfassungswidrig und entgegen seiner ihm vom Bundesrat erteilten Weisung handelte. So sollte er gegen Art. 16 BV 1874 und damit auch gegen die Souveränität der Kantone verstossen haben, denn aus Sicht der

---

<sup>185</sup> MÜLLER, S. 192.

<sup>186</sup> Vgl. WILLE, Bericht 1914/18, S. 399, S. 478 sowie S. 487.

<sup>187</sup> Vgl. SCHNEIDER, S. 21.

<sup>188</sup> Zwei Deutschschweizer Obersten der Schweizer Armee hatten die Tagesbulletins des Schweizer Generalstabs an deutsche Militärabgeordnete weitergeleitet und mit weiteren vertraulichen Nachrichten gehandelt. Dies konnte aufgedeckt werden und die beiden Offiziere wurden bestraft. Sie erhielten aber nur milde Strafen, was hauptsächlich in der Westschweiz zu Protesten und Aufruhr führte. Diese gipfelten in einem Anschlag auf das deutsche Konsulat in Lausanne. Mehr dazu KURZ, S. 127 ff.; MÜLLER, 206 f.

<sup>189</sup> KURZ, S. 135.

Westschweiz waren zur Handhabung von Ruhe und Ordnung auch im Aktivdienst ausschliesslich die Kantone in Absprache mit Bundesrat und Parlament verantwortlich.<sup>190</sup>

*«Bei gestörter Ordnung im Innern, oder wenn von einem andern Kantone Gefahr droht, hat die Regierung des bedrohten Kantons dem Bundesrate sogleich Kenntnis zu geben, damit dieser innert den Schranken seiner Kompetenz (Art. 102, Ziffer 3, 10 und 11) die erforderlichen Massregeln treffen oder die Bundesversammlung einberufen kann. In dringenden Fällen ist die betreffende Regierung befugt, unter sofortiger Anzeige an den Bundesrat, andere Kantone zur Hilfe zu mahnen, und die gemahnten Stände sind zur Hilfeleistung verpflichtet.»<sup>191</sup>*

### 3.4.3.2 Haltung des Generals

Demgegenüber vertrat der Oberbefehlshaber die Überzeugung, dass keinerlei Kompetenzüberschreitungen stattgefunden hatten. Er berief sich dabei auf die am 4. August 1914 erhaltene Weisung vom Bundesrat, welche die innere Sicherheit ansprach und diese grundsätzlich auch dem General übertrug.<sup>192</sup>

WILLE empfand die Übertragung dieser Aufgabe als selbstverständlich, weil durch Störungen von Ruhe und Ordnung im Inneren die Sicherung gegen Angriffe von aussen gefährdet werde, insofern zum einen dadurch die eigene Verteidigungskraft geschwächt werde und zum anderen Feinde dadurch eine Chance zum Einmarsch in die Schweiz sehen könnten.<sup>193</sup>

*«Im ferneren ist der General ja auch der einzige, der Truppen hierfür verwenden kann, denn ihm alleine untersteht die ganze Armee [...]. Schliesslich [...] darf den bürgerlichen Lokalbehörden die Unterdrückung von Unruhen und Wiederherstellung der Ordnung nicht überbunden werden, wenn die Störungen der Ordnung derart sind oder drohen derart zu werden, dass die bürgerliche Polizei dafür nicht mehr genügt.*

*Obgleich die Pflicht, Ruhe und Ordnung im Inneren aufrechtzuerhalten, mir nicht zusagte und es mich sehr schmerzlich berührte, dass wir dafür [...]*

---

<sup>190</sup> MÜLLER, S. 208; SCHNEIDER, S. 160.

<sup>191</sup> Art. 16 BV 1874.

<sup>192</sup> SCHNEIDER, S. 161.

<sup>193</sup> WILLE, Bericht 1914/18, S. 1.

*unsere zum Schutze des Landes gegen aussen unter die Waffen gerufenen Wehrmänner verwenden mussten, erachte ich es doch aus den dargelegten Gründen für meine Pflicht, nicht darauf einzutreten, als im Frühjahr 1916 in Erwägung gezogen werden sollte, diese Verpflichtung in der mir gegebenen Instruktion zu streichen.»<sup>194</sup>*

### **3.4.3.3 Haltung des Bundesrats**

Der Bundesrat stellte klar, dass sich die am 3. August 1914 zugesprochenen Vollmachten nicht auch auf die Kompetenzen des Generals resp. der Armee ausdehnten. Das Verhältnis zwischen der Armee und den zivilen Behörden regelte demnach weiterhin die MO 1907. Weiter erklärte der Bundesrat, dass der General eine selbständige und unabhängige Stellung innehaben sollte, wobei sich die beiden Parteien bei den wesentlichsten Entscheidungen jeweils absprachen und diese im gegenseitigen Einverständnis trafen.<sup>195</sup>

Trotzdem rügte der Bundesrat das Armeekommando dafür, dass dieses seine Kompetenzen im Bereich der Erhaltung der inneren Ruhe und Ordnung überschritten habe. So beschränkte die Landesregierung anschliessend die autonome Vornahme von Vorbereitungshandlungen für Einsätze im Innern, so dass diese nur noch in Absprache mit dem Bundesrat vorgenommen werden konnten. Er erklärte, dass diese Beschränkung nötig war, da der General aus dem Wortlaut der Instruktion vom 4. August 1914 schliessen durfte, er sei zur Anordnung der getroffenen Vorbereitung zuständig gewesen.<sup>196</sup>

Mit dieser Massnahme hob der Bundesrat zwar die verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit hervor, setzte sich aber in einen Widerspruch mit den von ihm Anfang August 1914 selbst erteilten Instruktionen. Der General akzeptierte eine untergeordnete Rolle, sofern keine konkrete äussere Gefahr bestand.<sup>197</sup>

### **3.4.4 Lehren aus dem Ersten Weltkrieg**

Der von 1914 bis 1918 anhaltende Zustand zwischen Krieg und Frieden, in welchem sich die Schweiz befand, zeigte Schwächen der MO 1907 auf. Dank guter Kommunikation zwischen der politischen und militärischen Führung konnten grössere Konflikte aber

---

<sup>194</sup> WILLE, Bericht 1914/18, S. 1 f.; zit. nach MÜLLER, S. 209.

<sup>195</sup> BBl 1916 I 134 ff.; KURZ, S. 138 f.

<sup>196</sup> KURZ, S. 142.

<sup>197</sup> MÜLLER, S. 209 f.

verhindert werden. So erfuhr Art. 211 MO 1907 im Jahr 1938, auf den Vorschlag von Ulrich Wille hin, eine Revision.<sup>198</sup>

WILLE bemängelte in seinem Schlussbericht, dass keine klare Grenze zwischen Territorialdienst im Hinterland, die dem EMD unterstellt waren, und der kriegerischen Arbeit der Armee, welche dem General zustand, gezogen werden konnte. Dies führte zu Streitigkeiten über die Kompetenzen zwischen den beiden Organisationen.<sup>199</sup>

Die Revision des Artikels von 1938 führte dazu, dass klar geregelt wurde, welche Dienststellen als Heeresbeschaffungsdienst im Falle eines Aktivdienst dem EMD unterstellt bleiben und welche Kompetenzen dem General zu kamen. So wurde eine Vereinigung von Militärverwaltung und Armee vorgenommen.<sup>200</sup>

### **3.5 Oberbefehl im Zweiten Weltkrieg**

Wie bereits während des Ersten Weltkriegs wurde die MO 1907 auch im Zweiten Weltkrieg angewendet. Analog zum vorherigen Kapitel wäre eine vollständige Behandlung des Oberbefehls während des Zweiten Weltkriegs zu weitgehend, weshalb nachfolgend nur auf die Generalswahl, die Weisung des Bundesrats sowie das Aufbieten von Truppen eingegangen wird.

#### **3.5.1 Wahl des Generals und Mobilmachung von 1939**

Aufgrund der veränderten Lage in Europa trat im Frühjahr 1938 der Bundesrat an die Bundesversammlung heran betreffend die Wahl des Generals und Änderung von Art. 85 Abs. 4 BV 1874. So sollte neu der Bundesrat die Generalswahl vornehmen können und nicht mehr die Vereinigte Bundesversammlung, weil befürchtet wurde, dass aufgrund des technischen Fortschritts und neuer Militärdoktrinen eine Wahl des Generals durch die Bundesversammlung zu umständlich und zu spät erfolgen könne. Da der Bundesrat nach eigener Ansicht schneller reagieren könne, sollte er den Oberbefehlshaber der Schweizer Armee ernennen dürfen.<sup>201</sup>

---

<sup>198</sup> BBl 1948 II 901.

<sup>199</sup> WILLE, Bericht 1914/18, S. 573 f.

<sup>200</sup> BBl 1948 II 902.

<sup>201</sup> BBl 1938 I 613 ff.

Dieser Vorstoss wurde allerdings vom Parlament wie auch von hohen Militärs abgelehnt. Als Begründung wurde angeführt, der General erhalte mehr Legitimität gegenüber dem Volk, wenn er von der Bundesversammlung, den gewählten Vertretern der Schweizer Bevölkerung, gewählt werde.<sup>202</sup>

So wurde der 65-jährige Gutsbesitzer und Oberstkorpskommandant Henri Guisan aus Mézières im Kanton Waadt am 30. August 1939 von der Vereinigten Bundesversammlung zum General ernannt und vereidigt.<sup>203</sup> Dies geschah, nachdem sich der Bundesrat am 29. August 1939 infolge der angespannten politischen Lage in Europa an die Bundesversammlung gewandt hatte, damit diese die zum Grenzschutz und zur Wahrung der Neutralität aufbotenen Truppen in der Stärke von ca. 50'000 Mann bewilligen möge. So fand die Generalswahl nicht aufgrund des Kriegsausbruchs, sondern aufgrund der Grösse des Aufgebots statt.<sup>204</sup> General Guisans Wahl fand, im Gegensatz zur Wahl Willes von 1914, ohne Verzögerungen statt und wurde auch von der Bevölkerung grundsätzlich positiv zur Kenntnis genommen, da das Volk in Guisan einen kompetenten Oberbefehlshaber sah.<sup>205</sup>

### 3.5.2 Weisung des Bundesrats

Mit der Weisung des Bundesrats vom 31. August 1939 erhielt General Guisan die Weisung, die Unabhängigkeit und Unversehrtheit der Schweiz mit allen tauglichen militärischen Mitteln zu schützen. Auf Richtlinien für militärische Aktionen wurde dabei verzichtet. Der Bundesrat orientierte sich beim Verfassen dieser Weisung an einem Entwurf des Generalstabs.<sup>206</sup> Die Weisung hielt dabei an den in der Verfassung sowie im Gesetz festgelegten Grundsätzen fest, formulierte keine konkreten Ziele, die im Falle eines Kriegs zu erreichen wären, und legte keine strategischen Konzepte fest. Sie liess dem General demnach grossen Handlungsspielraum in dessen militärstrategischer Planung.<sup>207</sup>

*«1. Sie haben den Auftrag, unter Einsatz aller geeigneten militärischen Mittel die Unabhängigkeit des Landes zu behaupten und die Unversehrtheit des Territoriums zu bewahren. Es liegt Ihnen insbesondere ob, zu beurteilen, ob und*

---

<sup>202</sup> GAUTSCHI, S. 69.

<sup>203</sup> BBl 1939 II 221; GAUTSCHI, S. 17 ff.

<sup>204</sup> BBl 1939 II 213 ff.; GAUTSCHI, S. 72.

<sup>205</sup> GAUTSCHI, S. 76; dazu Ziff. 3.4.1.

<sup>206</sup> GAUTSCHI, S. 80 f.

<sup>207</sup> ERNST, S. 207 f.

*in welchem Zeitpunkt der Bundesrat andere Teile der Armee oder die gesamte Armee unter die Fahnen rufen soll.»<sup>208</sup>*

Nachdem Guisan die Weisung erhalten hatte, verlangte er deren Präzisierung, da die deutsche von der französischen Formulierung abwich, wenngleich nur geringfügig. Danach wurde sie formell nicht mehr abgeändert.<sup>209</sup>

Wesentliche militärstrategische Pläne, beispielsweise die Operationspläne zum Réduit,<sup>210</sup> unterbreitete Guisan, obschon dies gesetzlich nicht geregelt war, dem Bundesrat und anerkannte dadurch de facto ein bundesrätliches Mitspracherecht. Dank des grundsätzlich guten Verhältnisses zwischen den beiden Parteien musste der Bundesrat nie eine formelle Weisung erlassen und den General zwingen, die Bewilligung für zentrale militärische Entscheidungen einzuholen.<sup>211</sup>

### **3.5.3 Die Frage der Kompetenz des Truppenaufgebots**

Über die Frage, ob nun der Bundesrat oder der General über Truppenaufgebote entscheiden durfte, konnte bis zum Ende des Aktivdienstes 1945 keine Einigkeit erzielt werden. Dank des guten Verhältnisses zwischen Bundesrat und General konnten grössere Konflikte wie in der Grenzbesetzung 1870/71 aber verhindert werden. General Guisan warf dem Gesetzgeber jedoch vor, dieser habe die Kompetenzen in Art. 210 MO 1907 nicht eindeutig geregelt und weder dem General noch dem Bundesrat das Recht zum Aufbieten weiterer Truppen zugesprochen.<sup>212</sup>

Im Aktivdienst von 1939 bis 1945 wurde das Armeekommando beauftragt, die Beschlüsse des Bundesrats bezüglich Truppenaufgebots zu vollziehen, die zuvor vom General dem Bundesrat vorgeschlagen wurden.<sup>213</sup> Diese Regelung entsprach zwar nicht direkt dem Wortlaut des Artikels, führte aber in den meisten Fällen zu gegenseitiger

---

<sup>208</sup> Abgedruckt bei GUI SAN, S. 241 f.

<sup>209</sup> GAUTSCHI, S. 81; GUI SAN, S. 243.

<sup>210</sup> Das Réduit war die Antwort auf die Einschliessung der Schweiz durch die Achsenmächte 1940. So wurde die Armee aus dem Mittelland in zusammenhängende Festungen im schweizerischen Alpenraum verlegt und konzentriert. Im schlimmsten Fall sollte der Widerstand in diesen Stellungen aufgenommen und im Gebirgskampf der Feind bedeutend geschwächt werden. Dazu GUI SAN, S. 34 ff.; JAUN, S. 222 ff.

<sup>211</sup> ERNST, S. 208.

<sup>212</sup> GUI SAN, S. 243 ff.

<sup>213</sup> GUI SAN, S. 244 f.; SIEGENTHALER, S. 91.

Befriedigung zwischen dem General und dem Bundesrat.<sup>214</sup> Über diese Auslegung von Art. 210 MO 1907 wurde auch in der Lehre debattiert.<sup>215</sup>

### **3.5.4 Beschränkung der Presse- und Meinungsfreiheit**

Bereits in der Zwischenkriegszeit wurde die Presse- und Meinungsfreiheit eingeschränkt. So konnten aufgrund der politischen Spannungen Bewilligungen für Reden entzogen werden, wenn diese die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz oder die Unabhängigkeit und Neutralität des Landes gefährden hätten können.<sup>216</sup> In den Kriegsjahren wurden dann sogar politische Parteien vom Bundesrat verboten und aufgelöst.<sup>217</sup>

Nebst der politischen Einschränkung der Meinungsfreiheit wurde auch die Schweizer Presse unter militärischer Aufsicht zensiert. So schaffte General Guisan 1939 zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz und zur Aufrechterhaltung der Neutralität die *Abteilung für Presse und Funkspruch*, deren Ziel es war, alle Medien zu überwachen und gegebenenfalls zu zensieren.<sup>218</sup>

### **3.5.5 Lehren aus dem Zweiten Weltkrieg**

Die revidierte Fassung von Art. 211 MO 1907 von 1938 hatte sich im Aktivdienst von 1939 bis 1945 bewährt und führte zu keinen Streitigkeiten.

Auch das Weisungsrecht von Art. 204 Abs. 2 MO 1907 führte zu keinen grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten, obschon dieses nur auf die Umschreibung des Endzwecks des Aufgebotes beschränkt war und deshalb sehr allgemein gehalten wurde. So akzeptierte General Guisan in den entscheidenden strategischen Fragen ein politisches Mitspracherecht, entgegen dem Wortlaut des Artikels.<sup>219</sup>

Ebenfalls stellte sich Art. 208 MO 1907 als problematisch heraus, da dieser, wörtlich ausgelegt, dem General das Recht gestattet hätte, über die materiellen Streitmittel der

---

<sup>214</sup> BBl 1948 II 905.

<sup>215</sup> Siehe dazu Ziff. 3.3.2.4.

<sup>216</sup> BBl 1935 II 457; KLEY, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 328.

<sup>217</sup> KLEY, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 332.

<sup>218</sup> GAUTSCHI, S. 568; GUIBAN, S. 222.

<sup>219</sup> BBl 1948 II 903.



Schweiz frei zu verfügen. General Guisan unterliess es aber, diese Norm weitgehend zu nutzen und sprach sich diesbezüglich eng mit der Regierung ab.<sup>220</sup>

Zum Schluss wurde festgestellt, dass Art. 210 MO 1907, der die Kompetenz von Truppenaufgeboten regelte, Unklarheiten offenliess und deshalb revidiert werden musste.

### **3.6 Die MO 1951**

Die Erfahrungen aus den beiden Weltkriegen flossen in die MO 1951<sup>221</sup> ein und es wurden u. a. Anpassungen bezüglich Aktivdienst sowie der Stellung des Generals vorgenommen, die nachfolgend erläutert werden.

#### **3.6.1 Bewaffnete Neutralität**

Im neuen Gesetz wurde erstmals zwischen Kriegszustand und dem Zustand der bewaffneten Neutralität im Aktivdienst unterschieden. Letzterer beschrieb die Situation, in der sich die Schweiz weder im Krieg noch im Frieden befand. Also genau den Zustand, welcher während des Ersten sowie Zweiten Weltkriegs in der Schweiz herrschte.<sup>222</sup>

#### **3.6.2 Wahl und Entlassung des Generals**

Mit der MO 1951 wurde unterstrichen, dass der General schon bereits bei drohender Kriegsgefahr, also im Zustand der bewaffneten Neutralität, ernannt werden muss. Deshalb konnte der General nach Art. 205 MO 1951 ernannt werden, sobald *ein grösseres Truppenaufgebot zum Schutze der Neutralität und der Unabhängigkeit* in Aussicht stand oder angeordnet worden war.<sup>223</sup>

Sowohl die Wahl als auch die Entlassung wurde durch die Bundesversammlung erlassen. Was im Gesetz nicht explizit genannt wurde, war, dass der Oberbefehlshaber mit der Beendigung des Aktivdienst ebenfalls zurücktreten musste.<sup>224</sup>

---

<sup>220</sup> BBl 1948 II 903 f.

<sup>221</sup> Bundesgesetz über die Abänderung der Militärorganisation vom 1. April 1949, AS 1949 II, S. 1491–1503.

<sup>222</sup> BBl 1948 II 906 f.

<sup>223</sup> BBl 1948 II 912 ff.

<sup>224</sup> Art. 206 MO 1951; BBl 1948 II 914.

### 3.6.3 Stellvertretung

Als weitere Änderung gegenüber der MO 1907 wurde die Wahl des Stellvertreters des Generals aufgenommen. So sollte nicht mehr der dienstälteste Armeekorpskommandant dieses Amt übernehmen, sondern der Chef des Generalstabs, bis dann der Bundesrat eine geeignete Regelung getroffen hat.<sup>225</sup>

### 3.6.4 Auftragsrecht des Bundesrats

Der Bundesrat bestimmte und erteilte neu *Aufträge* statt *Weisungen*, die die Armee zu erreichen hatte. Der General als Oberbefehlshaber der Armee ordnete dabei alle Massnahmen an, die er zur Erreichung der ihm mitgeteilten Aufträge als dienlich und notwendig erachtete.<sup>226</sup> Dabei blieb der Bundesrat aber auch nach der Wahl des Generals die oberste vollziehende und leitende Behörde.<sup>227</sup>

Dadurch wurde die vorrangige Stellung der Politik deutlich hervorgehoben. So traf neu eindeutig der Bundesrat den letzten Entscheid über die Kriegsziele und konnte direkt intervenieren, falls durch den General angeordnete militärische Massnahmen die Erreichung der von der politischen Leitung festgelegten Ziele erschwert oder verunmöglicht wurden.<sup>228</sup>

### 3.6.5 Truppenaufgebote und Aufteilung der Befehlsgewalt

Aufgrund des hervorgehobenen Primats der Politik wurde auch in Art. 211 MO 1951 geregelt, dass im Zustand der bewaffneten Neutralität, der Bundesrat auf Antrag des Generals über die Truppenaufgebote entschied. Weiter konnte der General nur noch über die ihm vom Bundesrat bewilligten materiellen Mittel verfügen.

Dem entgegen wurden dem General aber im Kriegszustand weitestgehende Kompetenzen zugesprochen. So verfügte der General über *alle* zur Erfüllung seines Auftrages notwendigen personellen und materiellen Streitmittel des Landes nach freiem Ermessen.<sup>229</sup>

---

<sup>225</sup> Art. 207 MO 1951; BBl 1948 II 915.

<sup>226</sup> Art. 209 MO 1951.

<sup>227</sup> Art. 208 MO 1951.

<sup>228</sup> BBl 1948 II 915 ff.

<sup>229</sup> Art. 212 MO 1951.

Dank dieser Regelungen konnte der General im Krieg uneingeschränkt über alle Streitmittel der Schweiz, die im Kampf in irgendeiner Form eingesetzt werden konnten, verfügen und mit aller Effizienz den Feind bekämpfen zu können. Demnach traten im Kriegsfall alle anderen Aufgaben des staatlichen und des privaten Lebens in den Hintergrund, um die vollständige Kraft der Schweiz, der Landesverteidigung zu widmen.<sup>230</sup>

### 3.7 Zwischenfazit

Mit der Gründung des Bundesstaats 1848 übernahm die Bundesversammlung als Erbin der alten Tagsatzung die Wahl des Oberbefehlshabers.<sup>231</sup> Zwei Jahre später löste die MO 1850 als erstes bundesstaatliches Gesetz über das Wehrwesen das MR 1817 ab. Unter dem neuen Gesetz wurde viermal ein General vereidigt, wobei dreimal General Dufour und einmal General Herzog gewählt wurde.

Die unter dem MR 1817 gegründete Militäraufsichtsbehörde wurde mit der MO 1850 in das EMD umgewandelt. Der Kriegsrat wurde nach Art. 146 MO 1850 aufgelöst und alle ihm zustehenden Rechte und Pflichten wurden dem Bundesrat übertragen. So war in Friedenszeiten, sofern kein General bestellt war, der Bundesrat mit der Armeeführung betraut.<sup>232</sup>

Das neue Gesetz beinhaltete in Art. 126 die Auflage, dass der zu wählende Oberbefehlshaber grundsätzlich Angehöriger des eidgenössischen Generalstabs sein sollte und dass er durch die Bundesversammlung zu wählen war. Persönliche Voraussetzungen wurden in den nachfolgenden Gesetzen nicht mehr genannt.

Unter der MO 1850 wurde der General durch die Bundesversammlung in Form von Verwaltungsbefehlen instruiert. Bezüglich Erreichung des ihm aufgezeigten Endzwecks der Mobilmachung konnte der General alle militärischen Massnahmen anordnen, die er für notwendig und zweckmässig erachtete.

Dazu zählten aber nicht das Truppenaufgebot und deren Entlassung, welche unter die primäre Kompetenz der Bundesversammlung fielen, aber auch an den Bundesrat mittels Vollmacht übertragen werden konnte.<sup>233</sup> Diese Bestimmungen führten vor allem in der Grenzbesetzung von 1870/71 zwischen General Herzog und dem Bundesrat zu

---

<sup>230</sup> BBl 1948 II 924.

<sup>231</sup> Art. 74 Ziff. 3 i. V. m. Art. 80 BV 1848.

<sup>232</sup> Art. 113 MO 1850.

<sup>233</sup> Art. 104 MO 1850.

Differenzen, da der General das Aufbieten und Entlassen von Truppen als wesentliche militärische Massnahme zur Erreichung des ihm aufgezeigten Endzwecks erachtete.<sup>234</sup>

Unter anderem als Folge dieser Grenzbesetzung wurden die MO 1874 sowie die BV 1874 eingeführt.<sup>235</sup>

Mit dem neuen Gesetz wurde der Zeitpunkt für eine Ernennung des Oberbefehlshabers detaillierter aufgezeigt. So konnte der General gewählt werden, sobald ein *Aufgebot von mehreren Armeedivisionen in Aussicht* stand.<sup>236</sup>

Neu erhielt der General seine Instruktionen gemäss den Beschlüssen der Bundesversammlung vom Bundesrat.<sup>237</sup> Innerhalb des ihm erteilten Auftrags verfügte der General frei über die ihm zur Verfügung gestellten personellen und materiellen Streitmittel und ordnete alle ihm notwendig erscheinenden militärischen Massregeln an, um den genannten Endzweck zu erreichen.<sup>238</sup> Der Bundesrat wurde insoweit eingeschränkt, als er nur noch den *«durch die Truppenaufstellung zu erreichenden Endzweck»*<sup>239</sup> beschreiben durfte.

Die MO 1874 wurde durch die MO 1907 abgelöst, was wiederum Änderungen in Bezug auf den Oberbefehl mit sich brachte. Dieses Gesetz fand im Ersten und im Zweiten Weltkrieg Anwendung.

Neu konnte der General gewählt werden, sobald ein grösseres Truppenaufgebot angeordnet wurde.<sup>240</sup> Die in der MO 1874 genannte Grösse von *mehreren Armeedivisionen* fiel entsprechend weg.

Seine Instruktionen, wofür neu der Begriff *Weisung* benutzt wurde, erhielt der General weiterhin vom Bundesrat. Diesem kam darin lediglich die Bestimmung des durch das Truppenaufgebot zu erreichenden Endzwecks zu, so dass der General grundsätzlich frei entscheiden konnte, wie er dieses letzte Ziel erreichen konnte.<sup>241</sup> Gemäss Art. 208 MO 1907 befahl der General auch alle ihm als nötig erscheinenden militärischen Massnahmen zur Erreichung des Endzwecks, wobei er über die personellen und materiellen Streitmittel

---

<sup>234</sup> Dazu HERZOG, S. 80 ff.; SENN, S. 60 ff.

<sup>235</sup> Vgl. BBl 1871 II 761 ff.; BBl 1874 II 36; BBl 1873 II 968 f.; KÖLZ, S. 525 f.; MARTIN, S. 112 ff.

<sup>236</sup> Art. 239 MO 1874.

<sup>237</sup> Art. 241 MO 1874.

<sup>238</sup> Art. 242 MO 1874.

<sup>239</sup> Art. 241 MO 1874.

<sup>240</sup> Art. 204 MO 1907.

<sup>241</sup> Art. 204 Abs. 2 MO 1907.

des Landes verfügen konnte. Nach wörtlicher Auslegung hätte demnach der General über alle Mittel des Landes verfügen können, die in irgendeiner Form für die Landesverteidigung genutzt hätten werden können. Dies entsprach aber nicht dem Sinn der Norm und so machte General Guisan nur nach sorgfältiger Absprache mit der politischen Leitung Gebrauch von dieser Bestimmung und anerkannte damit ein Mitspracherecht der Politik in diesen militärischen Entscheidungen.<sup>242</sup>

Die Regelung über Truppenaufgebote war ebenfalls unklar definiert. So musste ein solches vom General beim Bundesrat verlangt werden, der diese dann verfügte und vollzog.<sup>243</sup> Wer schlussendlich über den Umfang eines Aufgebots entschied, wurde dabei offengelassen. So ging in der Praxis der General Kompromisse im Sinne der Wahrung der Landesinteressen ein und sprach diese Kompetenz dem Bundesrat zu.<sup>244</sup>

Durch den Verzicht auf die Ausübung der dem General tatsächlich zustehenden gesetzlichen Bestimmungen konnten offene Konflikte zwischen der Regierung und dem Oberbefehlshaber vermieden werden.

Die Erfahrungen aus dem Ersten und Zweiten Weltkrieg wurden in der MO 1951 aufgegriffen. So wurde darin eine neue Art des Aktivdienstes eingeführt. Der Zustand der bewaffneten Neutralität beschrieb den Zustand, in dem die Schweiz weder im Krieg noch im Frieden war.<sup>245</sup>

Weiter war der Bundesrat die oberste leitende und vollziehende Bundesbehörde auch nach der Wahl des Generals und erteilte diesem seine *Aufträge*.<sup>246</sup> Die Unterordnung des Oberbefehlshabers war nun eindeutig formuliert. Einzig im Kriegsfall hätte der General über alle zur Erfüllung seines Auftrages notwendigen personellen und materiellen Streitmittel des Landes nach freiem Ermessen verfügen können.<sup>247</sup>

---

<sup>242</sup> BB1 1948 II 903; vgl. HUBER, S. 107 f.; SIEGENTHALER, S. 69 f.

<sup>243</sup> Art. 210 MO 1907.

<sup>244</sup> BB1 1948 II 904 f.

<sup>245</sup> BB1 1948 II 906.

<sup>246</sup> Art. 208 MO 1951 f.

<sup>247</sup> Art. 212 MO 1951.

## **4 Geltendes Recht**

### **4.1 Armeeformen und die Organisation der Armeeführung**

Die 1990er-Jahre brachten tiefgreifende Änderungen für der Schweizer Armee mit sich, die nachfolgend vorgestellt werden. Nebst der Totalrevision der BV im Jahr 1999 trat am 3. Februar 1995 das neue MG in Kraft. Ebenso wurden diverse Reformen und Neuausrichtungen der Schweizer Armee durchgeführt, auf welche nachfolgend eingegangen wird.

#### **4.1.1 Armee 95**

Nach dem Ende des Kalten Krieges löste die Armeereform 95 am 1. Januar 1995 die vorherige Truppenordnung ab. Mit dieser Neuorganisation sollte eine Kampfwert- und Effizienzsteigerung der Schweizer Armee erzielt werden. Die Reform basierte auf dem Armeeleitbild 95<sup>248</sup> des Bundesrats, welches sich wiederum stark auf den SIPOL B 90<sup>249</sup> bezog.

Der sicherheitspolitische Auftrag der Schweizer Armee sollte neben der Friedensförderung, Kriegsverhinderung und Verteidigung auch um Aufgaben in den Bereichen Katastropheneinsatz sowie Schutz von besonders sensiblen und lebenswichtigen Einrichtungen und Anlagen ergänzt werden.<sup>250</sup>

#### **4.1.2 Militärgesetz von 1995**

Anlässlich der Armeereform von 1995 erhielt das Militärrecht eine Totalrevision und am 3. Februar 1995 trat das MG in Kraft. Das Gesetz sollte mehr Flexibilität für die Armee bieten und aufgrund der Neuorganisation, die die Armee 95 mit sich brachte, Lücken schliessen. Insbesondere mussten die neuen Aufträge der Armee aufgenommen und

---

<sup>248</sup> BBl 1992 I 850 ff.

<sup>249</sup> Ausgelöst wurde die Reorganisation durch den Sicherheitspolitischen Bericht 90 vom Oktober 1990, der das ambitionierte Ziel fasste, nach dem Zerfall der Sowjetunion eine neue Lagebeurteilung vorzunehmen und den Verantwortungsbereich der Sicherheitspolitik sowie deren Mittel neu festzulegen. Dazu BBl 1990 III 848; MÜLLER, S. 396.

<sup>250</sup> BBl 1990 III 885; JAUN, S. 337 ff.

definiert werden, Grundsätze über die grundlegenden Rechte und Pflichten der Armeeangehörigen aktualisiert sowie die Einsatzform des Assistenzdienstes geregelt werden.<sup>251</sup>

### **4.1.3 Bundesverfassung von 1999**

Die BV 1999 löste die BV 1874 ab und strukturierte das Wehrwesen der Schweiz in der Verfassung neu. Sie führte grundlegende Änderungen ein. So sichert Art. 58 BV 1999 das Dasein sowie die Aufgaben der Schweizer Armee verfassungsrechtlich ab.<sup>252</sup> Die Landesverteidigung und Kriegsverhinderung waren nun endgültig umfassende und ausschliessliche Kompetenzen des Bundes.<sup>253</sup> Ebenso wurde mit der Armee 95 die Existenzsicherung in die Verfassung aufgenommen.<sup>254</sup> Nach Art. 168 Abs. 1 BV 1999 verblieb die Wahl des Generals bei der Bundesversammlung.

Der Bundesrat ist gemäss Art. 185 BV 1999 verantwortlich für die Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz. Nach Abs. 4 ist er befugt, in dringenden Fällen Truppen von maximal 4000 AdA für höchstens drei Wochen für den Aktivdienst aufzubieten. Ein grösseres und/oder längeres Aufgebot muss durch die einberufene Bundesversammlung bewilligt werden.

### **4.1.4 Armee XXI**

Schon in den Jahren 1995/96 zeigten sich strukturelle Problemstellungen, u. a. beim Ausbildungs- und Bestandsniveau der Truppen. Ebenso wurde eine veränderte Bedrohungslage für die Schweiz festgestellt.<sup>255</sup> Nebst Umstrukturierungen bezüglich Ausbildungsniveau und Bestand der AdA sowie in den Aufgaben und Einsatzarten der Armee wurde die Armeeführung umgestellt.<sup>256</sup>

Hervorzuheben ist die Schaffung des Amtes des CdA. Diesem obliegt die Führung und Verwaltung der Schweizer Armee bis zur Wahl eines Oberbefehlshabers und er bildet das Bindeglied zwischen dem Vorsteher resp. der Vorsteherin des VBS und der Armee.<sup>257</sup>

---

<sup>251</sup> BBl 1993 IV 1 ff.

<sup>252</sup> Art. 58 Abs. 2 BV 1999.

<sup>253</sup> BIAGGINI, OFK, Rz. 1 ff. zu Art. 58 BV.

<sup>254</sup> Art. 58 Abs. 2 Satz 2 BV 1999.

<sup>255</sup> JAUN, S. 356 ff.; BBl 1999 7657 ff.; BBl 2002 858 ff; MÜLLER, S. 477.

<sup>256</sup> BBl 2002 862 ff.; JAUN, S. 364 ff.

<sup>257</sup> BBl 2002 884; Siehe dazu Ziff. 4.3.2.

Ebenso erfolgte im Zuge der Armee reform XXI die fast vollumfängliche Zentralisierung der Armee. Per 18. April 2008 wurde mit Art. 58 Abs. 3 BV 1999 die vollständige Verantwortung zum Einsatz von Truppen dem Bund übertragen und damit wurden die kantonalen Truppen abgeschafft. Die Abschaffung wurde damit begründet, dass mit der Verkleinerung der Truppenbestände nicht mehr jeder Kanton eigene Verbände bilden kann.<sup>258</sup>

#### 4.1.5 Entwicklungsschritt 2008/11

Nur drei Jahren nach der Einführung der Armee XXI wurde am 11. Mai 2005 vom Bundesrat der Entwicklungsschritt 2008/11 vorgestellt. Dieser diente dazu Sparziele zu erreichen sowie dass, die Armee auf neue Bedrohungen und Gefahren ausgerichtet wurde.<sup>259</sup> Mit dem umstrittenen<sup>260</sup> Entwicklungsschritt 2008/11 wurden allerdings keine Umstrukturierungen der Armeeführung vorgenommen.

#### 4.1.6 Weiterentwicklung der Armee

Mit der 2017 eingeleiteten WEA sollte die Schweizer Armee wieder an Schlagkraft gewinnen, u. a. dank moderner Ausrüstung und hoher Bereitschaft. So sollte die Armee mit einem *Sollbestand* von 100'000 resp. einem *Effektivbestand* von 140'000 Soldaten, Unteroffiziere und Offiziere optimal auf die aktuelle Bedrohungssituation ausgelegt werden.<sup>261</sup>

Ebenfalls wurde die Führungsstruktur angepasst. Die neu geschaffenen Funktionen Chef Operationen und Chef Ausbildung, welche beide durch Korpskommandanten belegt werden, wurden direkt dem Chef der Armee unterstellt.

Der Chef Kommando Operationen führt im Auftrag des CdA alle Einsätze der Armee. Ihm sind das Heer, die Luftwaffe, die vier Territorialdivisionen, die Militärpolizei, der Militärische Nachrichtendienst sowie das für Friedensförderung zuständige Kommando Swissint unterstellt.<sup>262</sup>

---

<sup>258</sup> BBl 2002 897 f.; BBl 2002 2469 ff.; MEYER/MÜLLER, St. Galler Kommentar, Rz. 4 zu Art. 58 BV.

<sup>259</sup> BBl 2006 6221. Als besonders gross wurde die Gefahr eines terroristischen Angriffs eingeschätzt, insbesondere nach den Anschlägen des 11. September 2001 sowie Attentaten in Madrid und London. Deshalb gewann die Abwehr des Terrorismus und die *Raumsicherung* für die Schweiz an Bedeutung; dazu BBl 2006 6211; JAUN, S. 386 ff.; LIENHARD/HÄSLER, S. 66; MÜLLER, S. 481.

<sup>260</sup> Dazu BONNY, S. 22 f.; JAUN, S. 390 ff.; MOHLER, Raumsicherung, S. 437 ff.; MÜLLER, S. 484 f.

<sup>261</sup> BBl 2014 6962 ff. sowie BBl 2014 6971 f.

<sup>262</sup> BBl 2014 6975.



Der Chef Kommando Ausbildung verfügt über den Grossteil des Ausbildungspersonals und der Ausbildungsinfrastruktur und kann damit die Ausbildung zum Erreichen der Grundbereitschaft in der ganzen Armee einheitlich ausrichten und steuern, wodurch der gesamte Bereich der Ausbildung gestärkt werden sollte.<sup>263</sup>

## **4.2 Einsatzarten und Truppenaufgebot**

Nachfolgend werden die Einsatzarten der Schweizer Armee erklärt und entsprechende Möglichkeiten für Truppenaufgebote aufgezeigt.

### **4.2.1 Friedensförderungsdienst**

Friedensförderungsdienst ist der freiwillige Dienst bei friedenserhaltenden Operationen im internationalen Rahmen bei UNO- oder OSZE-Mandaten. Hierbei müssen die Grundsätze der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik eingehalten werden.<sup>264</sup>

Der Bundesrat ist für die Anordnung eines Friedensförderungseinsatzes zuständig. Er bestimmt im Einzelfall die Bewaffnung, die für den Schutz der durch die Schweiz eingesetzten Personen und Truppen sowie für die Erfüllung ihres Auftrags erforderlich ist. Ausgeschlossen ist eine Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung.<sup>265</sup>

Aufgrund des Freiwilligenprinzips können keine AdA für den Friedensförderungsdienst aufgeboden werden.<sup>266</sup>

### **4.2.2 Assistenzdienst**

Die mit der Armee 95 resp. dem MG geschaffene neue Einsatzart der Armee soll zwischen dem Aktivdienst und dem Ausbildungsdienst liegen. Mit dem Assistenzdienst würden die rechtlichen Grundlagen für die Unterstützungsleistungen der Schweizer Armee an zivile Behörden zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen in Friedenszeiten

---

<sup>263</sup> BBl 2014 6976.

<sup>264</sup> Art. 66 MG; Art. 2 Abs. 1 Anhang 2 Dienstreglement der Armee vom 22. Juni 1994, SR 510.107.0.

<sup>265</sup> Art. 66a MG.

<sup>266</sup> BBl 2014 6965.

erreicht.<sup>267</sup> Er ist in Art. 67 ff. MG geregelt und kann im In- wie auch im Ausland stattfinden.

*«Der Assistenzdienst soll nicht als normale, selbstverständliche und günstige Hilfe für den Normalfall dienen. Die zivilen Behörden sind verpflichtet, zuerst die wirtschaftlich vertretbaren Alternativen zum Armeeeinsatz zu prüfen und umzusetzen. Nur wenn auch diese nicht ausreichen, soll die Armee zum Einsatz gerufen werden können.»<sup>268</sup>*

Nach Art. 70 Abs. 2 MG steht dem Bundesrat das Recht zu, den beantragenden zivilen Behörden ohne Zustimmung der Bundesversammlung bis maximal 2000 AdA für höchstens drei Wochen zuzuweisen, sofern dies nach Art. 67 Abs. 2 MG einem öffentlichen Interesse entspricht und die zivilen Kräfte selbst überfordert sind. Eine Ausnahme bildet Art. 70 Abs. 3 MG, welcher den Bundesrat ermächtigt, gleichzeitig Kleinstdetachements von höchstens je zehn AdA für länger als drei Wochen dauernde Einsätze aufzubieten, ohne eine Bewilligung der Bundesversammlung einzuholen.<sup>269</sup>

Grundsätzlich ist der Bundesrat zuständig für das Aufgebot und die Zuweisung der AdA an die zivilen Behörden. Bei Katastrophen im Inland ist jedoch das VBS für diese Aufgaben verantwortlich.<sup>270</sup>

Bei Einsätzen im Inland wird der Auftrag für die im Assistenzdienst stehenden Truppen nach Rücksprache mit dem VBS durch die jeweilige zivile Behörde bestimmt. Der Truppenkommandant führt die Truppe im Einsatz, wobei der Bundesrat oder das VBS die jeweilige Kommandostruktur festlegt.<sup>271</sup>

Vom Assistenzdienst musste jüngst während der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie Gebrauch gemacht werden.<sup>272</sup>

---

<sup>267</sup> BBl 1993 IV 20 f.; BBl 1993 IV 68 ff.

<sup>268</sup> BBl 2014 7013.

<sup>269</sup> BBl 2014 7012 ff.

<sup>270</sup> Art. 70 Abs. 1 MG.

<sup>271</sup> Art. 71 MG.

<sup>272</sup> Vgl. BBl 2020 3447 ff.; BBl 2020 4669; BBl 2020 8805 ff.; BBl 2021 67 ff.

### 4.2.3 Aktivdienst

Die Bezeichnung *aktiver Dienst* wurde mit der MO 1850 eingeführt.<sup>273</sup> Der Aktivdienst wird in Art. 76 ff. MG geregelt und ist der Einsatz im Landesverteidigungsdienst zur Abwehr äusserer Bedrohungen zur Behauptung der Souveränität der Schweiz sowie der Einsatz im Ordnungsdienst zur Abwehr schwerwiegender innerer Bedrohungen zur Erhaltung der inneren Ruhe und Ordnung.<sup>274</sup> Dabei ist der Begriff der *Verteidigung* speziell mit Blick auf das für das Selbstverteidigungsrecht notwendige Ausmass eines *bewaffneten Angriffs* völkerrechtskonform i. S. v. Art. 51 UNO-Charta<sup>275</sup> auszulegen.<sup>276</sup> Im MG wird nicht mehr zwischen bewaffneter Neutralität und Kriegszustand unterschieden.

#### 4.2.3.1 Truppenaufgebot

Auf das Aufgebotsrecht im Aktivdienst wird in Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** genauer eingegangen, weshalb nachfolgend lediglich ein kurzer Überblick aufgezeigt wird.

Im Gegensatz zum Assistenzdienst ist primär die Bundesversammlung zuständig für die Anordnung und das Aufgebot von Teilen oder der gesamten Armee zum Aktivdienst.<sup>277</sup> In dringenden Fällen kann der Bundesrat aber bis zu 4000 AdA für maximal drei Wochen zum Aktivdienst aufbieten.<sup>278</sup> Grundsätzlich können die zum Aktivdienst aufgeborenen Truppen aber auch Aufgaben des Assistenzdienstes und des Friedensförderungsdienstes wahrnehmen.<sup>279</sup>

Der Bundesrat kann nach Art. 77 Abs. 3 MG auch die Pikettstellung von Truppen anordnen. Die zum Aktivdienst eingerückten Truppen werden vereidigt, indem die AdA den Eid oder das Gelübde leisten.<sup>280</sup>

---

<sup>273</sup> Art. 6 MO 1850 erwähnte den *Aktiven Dienst* und löste damit den Begriff der *Bewaffnung* vom MR 1817 ab. Eine Legaldefinition des Aktivdiensts fehlte jedoch im Gesetz und wurde erst mit Art. 8 lit b MO 1907 eingeführt.

<sup>274</sup> Art. 76 Abs. 1 MG; Art. 3 Abs. 2 lit. d DR 04.

<sup>275</sup> Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, SR 0.120.

<sup>276</sup> DIGGELMANN/ALTWICKER, BSK, Rz. 11 zu Art. 58 BV.

<sup>277</sup> Art. 77 Abs. 1 MG i. V. m. Art. 173 Abs. 1 lit. d BV 1999.

<sup>278</sup> Art. 77 Abs. 2 MG i. V. m. Art. 185 Abs. 4 BV 1999.

<sup>279</sup> Art. 76 Abs. 2 MG.

<sup>280</sup> Art. 78 MG; Art. 7 sowie Art. 8 DR 04.

In schwerwiegenden Notlagen, z. B. im Kriegszustand, kann der Bundesrat als letztes Mittel alle Schweizer verpflichten, sich dem Vaterland zur Verfügung zu stellen und, soweit es in ihren Kräften steht, zur Verteidigung der Schweiz beizutragen.<sup>281</sup>

#### **4.2.3.2 Requisition und militärischer Betrieb**

Bietet der Bund Truppen zum Aktivdienst auf, ist jedermann verpflichtet, für die Erfüllung der militärischen Aufträge sein bewegliches, unbewegliches und geistiges Eigentum den Militärbehörden und der Truppe zur Verfügung zu stellen und im Kriegsfall auch die Zerstörung von Sachwerten zu erdulden.<sup>282</sup>

Der Bundesrat kann den militärischen Betrieb der mit öffentlichen Aufgaben betrauten privaten Unternehmen anordnen, mit Ausnahme der vom Bund konzessionierten Transportunternehmen.<sup>283</sup>

#### **4.2.3.3 Ordnungsdienst und Bundesintervention**

Der Ordnungsdienst stellt eine Sonderart des Aktivdienstes dar und wird in Art. 83 MG geregelt. Nach Art. 83 Abs. 5 MG kann der Bund auf Antrag eines Kantons Truppen<sup>284</sup> zum Ordnungsdienst als Ultima Ratio aufbieten, sofern nach Art. 83 Abs. 1 MG die kantonalen zivilen Behörden zur Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit nicht mehr ausreichen.<sup>285</sup>

Ordnungsdienst kann auch im Zuge einer bewaffneten Bundesintervention<sup>286</sup> durch den Bund angeordnet werden. Bei schwerwiegend gestörter oder unmittelbar bedrohter innerer Ordnung in einem Kanton kann der Bund mit Truppen eingreifen, falls keine alternativen Mittel zur Verfügung stehen. Die Intervention wird dann zum Schutze einer zwar bundestreuen, jedoch überforderten kantonalen Behörde geleistet, um Bundesrecht weiterhin durchzusetzen. Voraussetzungen für einen solch starken staatlichen Eingriff sind

---

<sup>281</sup> Art. 79 Abs. 2 MG.

<sup>282</sup> Art. 80 Abs. 1 MG i. V. m. Art. 81 Abs. 5 MG.

<sup>283</sup> Art. 81 Abs. 1 MG.

<sup>284</sup> Gemäss Art. 2 Verordnung über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst vom 3. September 1997, SR 513.71 wird für den Ordnungsdienst grundsätzlich nur die Militärpolizei und Festungswachtkorps (heute Mil Sich nach Art. 100 MG) ausgebildet und eingesetzt. Im Falle einer konkreten und schwerwiegenden Notlage können mit Zustimmung des Bundesrats weitere Truppen für den Ordnungsdienst ausgebildet werden.

<sup>285</sup> MÜLLER, S. 463; TSCHANNEN, Rz. 700.

<sup>286</sup> Mehr dazu MÜLLER, S. 30 ff.

nach Art. 52 Abs. 2 BV 1999, dass im Kanton eine Störung der verfassungsmässigen Ordnung unmittelbar droht oder bereits eingetreten ist sowie dass Polizeikräfte ausserstande sind, diese Störung aus eigener Kraft oder mit Hilfe anderer Kantone abzuwenden.<sup>287</sup>

Für die Unterstützung der zivilen Behörden bei Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit ist immer Ordnungsdienst als Aktivdienst anzuordnen, da dieser nicht im Assistenzdienst erfolgen kann. Aufgrund der historischen Erfahrungen bestehen für solche Einsätze aber hohe Hürden, die in der VOD festgelegt sind.<sup>288</sup> Trotz dieser Aussage aus der Botschaft zur WEA vertritt TSCHANNEN aber eine andere Meinung. Er stellt die These auf, dass bei grösseren Gefahren für die innere Sicherheit heute auf den Assistenzdienst zurückgegriffen wird und demnach der Ordnungsdienst an Relevanz weiter verlieren wird.<sup>289</sup>

Dies ist jedoch im Einzelfall auslegungsbedürftig, da der Assistenzdienst zur Unterstützung ziviler Behörden nur «*bei der Bewältigung ausserordentlicher Lagen, in denen die innere Sicherheit nicht schwerwiegend bedroht ist und die keinen Ordnungsdiensteinsatz erfordern*»<sup>290</sup>, angeordnet werden darf.

#### **4.2.3.4 Kommando im Aktivdienst**

Sofern der Bund die Truppen für den Ordnungsdienst aufbietet, wird der jeweilige Kommandant durch den Bundesrat ernannt. Falls Truppen auf Verlangen eines Kantons aufgeboden werden, ernennt der Bundesrat den Kommandanten nach Anhören der kantonalen Regierung. In beiden Fällen regelt das VBS die allgemeinen Unterstellungsverhältnisse.<sup>291</sup> Die Verantwortung für den Truppeneinsatz verbleibt im Zuge dessen bei den zivilen Behörden. Der Kommandant trägt hingegen die Verantwortung für die Führung der Truppe.<sup>292</sup>

---

<sup>287</sup> SCHWEIZER/MÜLLER, St. Galler Kommentar, Rz. 28 f. zu Art. 52 BV; TSCHANNEN, Rz. 701 ff.

<sup>288</sup> BBl 2014 7013.

<sup>289</sup> TSCHANNEN, Rz. 700. Jüngst im Rahmen der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie wurde auf den Assistenzdienst zurückgegriffen. Vgl. BBl 2020 4669; BBl 2020 8814 ff; BBl 2021 67 ff.

<sup>290</sup> Art. 67 Abs. 1 lit. a MG.

<sup>291</sup> Art. 3 VOD.

<sup>292</sup> Art. 3 sowie Art. 5 VOD; MEYER/MÜLLER, St. Galler Kommentar, Rz. 32 zu Art. 58 BV.

Sobald ein grösseres Truppenaufgebot vorgesehen oder erlassen ist, wählt die Bundesversammlung den Oberbefehlshaber der Schweizer Armee im Range eines Generals.<sup>293</sup> Bis zu diesem Zeitpunkt regelt der Bundesrat den Oberbefehl über die Armee,<sup>294</sup> wobei er dies in Art. 10 Abs. 3 lit. c OV-VBS<sup>295</sup> der Gruppe Verteidigung übertragen hat.

### **4.3 Leitung und Organisation der Armee durch den Chef der Armee**

Die Leitung der Armee unterscheidet sich grundlegend in Friedenszeiten und in Zeiten, in denen ein Oberbefehlshaber gewählt wurde.

#### **4.3.1 Gruppe Verteidigung**

Die Gruppe Verteidigung des VBS stellt das planende, führende und verwaltende Organ der Schweizer Armee dar und ist grundsätzlich die Nachfolgerin der Militäraufsichtsbehörde<sup>296</sup> sowie des EMD.<sup>297</sup> Sie besteht aus dem Armeestab, dem Kommando Operationen, der Logistik- und Führungsunterstützungsbasis der Armee sowie dem Kommando Ausbildung.<sup>298</sup>

Nach Art. 10 OV-VBS wird sie vom CdA geführt und verfolgt entsprechend den politischen Vorgaben folgende Ziele:

Sie stellt die Bereitschaft der Armee sicher im Hinblick auf Raumsicherung und Verteidigung, Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren sowie Friedensförderung. Ausserdem gewährleistet sie die Weiterentwicklung der Armee im Hinblick auf zukünftige Anforderungen.

In Abs. 3 werden nachfolgende Funktionen aufgelistet, welche die Gruppe Verteidigung zur Verfolgung der genannten Ziele wahrnimmt:

- a. Sie beurteilt die armeerelevante Lage.*
- b. Sie stellt eine lagegerechte Grundbereitschaft der Armee sicher.*

---

<sup>293</sup> Art. 85 Abs. 1 MG; Art. 168 Abs. 1 BV 1999.

<sup>294</sup> Art. 85 Abs. 2 MG.

<sup>295</sup> Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (OV-VBS) vom 7. März 2003, SR 172.214.1.

<sup>296</sup> Dazu Ziff. 2.3.5.

<sup>297</sup> Dazu Ziff. 3.1.3.

<sup>298</sup> Art. 11 OV-VBS; [www.vbs.admin.ch](http://www.vbs.admin.ch). > Startseite > Über uns > Organisation > Verwaltungseinheiten.

- c. *Sie plant und führt die Einsätze der Armee bis zur Wahl des Oberbefehlshabers der Armee (General).*
- d. *Sie definiert die Militärdoktrin.*
- e. *Sie führt die militärische Gesamtplanung.*
- f. *Sie erteilt Aufträge an die Gruppe armasuisse.*

### **4.3.2 Stellung des Chefs der Armee**

Der CdA wurde mit der Armee XXI eingeführt und löste die Funktion des Generalstabschefs ab. Er ist für die Entwicklung und Führung der Armee verantwortlich und ist dem Chef resp. der Chefin VBS direkt unterstellt, welcher bzw. welche die politische Verantwortung wahrnimmt. Der CdA soll die Interessen der Armee vor den Kommissionen des Parlaments vertreten und den Bundesrat im Rahmen des sicherheitspolitischen Dialogs beraten. Ihm direkt unterstellt sind das Kommando Operationen sowie das Kommando Ausbildung, der Armeestab, die Logistikbasis der Armee und die Führungsunterstützungsbasis.<sup>299</sup> Nach Art. 10 OV-VBS obliegt die Führung der Gruppe Verteidigung dem CdA.

#### **4.3.2.1 Wahl des CdA**

Der CdA wird durch den Bundesrat gewählt und ist für die Armeeführung bis zur Wahl eines Generals verantwortlich.<sup>300</sup> Artikel 116 Abs. 2 MG bestimmt, dass der Bundesrat die oberste Armeeführung ernennt. Diese Norm ist jedoch nicht weiter ausgeführt und allgemein gehalten. Demnach fehlt eine formell-gesetzliche Grundlage für die Wahl des CdA im MG.

Voraussetzungen sind ebenfalls nicht gesetzlich geregelt. Eine Beratergruppe des VBS erarbeitete 2007 ein Anforderungsprofil für den CdA, welches von folgenden Kriterien ausgeht:<sup>301</sup>

- *Hochschulabschluss mit entsprechender Weiterbildung,*

<sup>299</sup> BBl 2002 884 f.; BBl 2002 1011 f.; BBl 2014 6972.

<sup>300</sup> BBl 2002 884; BBl 2002 1011 f.

<sup>301</sup> BBl 2009 3438.

- *Management- und Führungserfahrung in Spitzenfunktionen der Privatwirtschaft oder Verwaltung (Armee),*
- *Erfahrung als Truppenkommandant und Generalstabsoffizier,*
- *Ausländerfahrung,*
- *Identifikation mit der Armee XXI,*
- *Sozial- und Führungskompetenz (Kommunikator und Motivator),*
- *gesellschaftliche und politische Sensitivität,*
- *integrative Führungspersönlichkeit, die Vertrauen schafft, respektiert und akzeptiert wird,*
- *Beherrschen von zwei Landessprachen und des Englischen sowie*
- *Maximalalter von 58 Jahren.*

Hinzu kommt, dass die CdA-Kandidaten und Kandidatinnen einen tadellosen Leumund sowie eine negative Risikobeurteilung bei der entsprechenden Personensicherheitsprüfung vorweisen können müssen.<sup>302</sup>

Die GPK-N kam gestützt auf ihre Untersuchung von 2008 zum Schluss, dass der Bundesrat zwar das zuständige Wahlorgan ist, in der Praxis aber die Auswahl von Führungskräften der Bundesverwaltung fast ausschliesslich dem zuständigen Departementsvorsteher bzw. der zuständigen Departementsvorsteherin überlässt; so auch bei der Besetzung der Funktion des CdA.<sup>303</sup>

Für die militärische Beförderung des gewählten CdA zum Korpskommandanten ist ebenfalls der Bundesrat auf Antrag des Vorstehenden des VBS zuständig.<sup>304</sup>

#### **4.3.2.2 Personalrechtliche Stellung des Chefs der Armee**

Der CdA wird gemäss Art. 8 Abs. 1 BPG<sup>305</sup> in einem öffentlich-rechtlichen, unbefristeten Arbeitsvertrag angestellt. Für die Begründung, Änderung sowie Beendigung des

---

<sup>302</sup> BBl 2009 2460 ff.; BBl 2013 6241 ff.

<sup>303</sup> BBl 2009 3467.

<sup>304</sup> BBl 2009 3459.

<sup>305</sup> Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000, SR 172.220.1.



Arbeitsverhältnisses mit dem CdA ist nach Art. 2 Abs. 1 lit. c BPV<sup>306</sup> der Gesamtbundesrat zuständig.<sup>307</sup>

Personalrechtlich ist der CdA dem resp. der Departementsvorstehenden Person des VBS direkt unterstellt. Diese beziehungsweise dieser bereitet alle Entscheide vor, die der Bundesrat bezüglich des CdA zu treffen hat, und stellt ihm die entsprechenden Anträge.<sup>308</sup>

Im Kriegsfall oder bei einem grösseren Truppenaufgebot muss der CdA die Armeeführung dem General abtreten.<sup>309</sup>

#### **4.4 Zwischenfazit**

Mit der Armee 95 wurde zusätzlich zum Ordnungs-, Aktiv- sowie Friedensförderungsdienst der Assistenzdienst eingeführt.<sup>310</sup> Von diesem im MG in Art. 67 ff. geregelten Dienst musste aufgrund der Covid-19-Pandemie jüngst Gebrauch gemacht werden.<sup>311</sup>

Nebst der Einführung des neuen MG von 1995 sowie der neuen BV 1999 veränderte vor allem die Armee reform XXI die Schweizer Armee. So wurden die kantonalen Truppen vollständig abgeschafft und grundlegende Änderungen mit der Schaffung der Funktion des CdA hinsichtlich Armeeführung wurden vorgenommen.<sup>312</sup>

Der CdA führt und verwaltet die Schweizer Armee bis zur Wahl des Generals. Dabei ist er dem Vorsteher resp. der Vorsteherin des VBS direkt unterstellt.<sup>313</sup> Seine Funktion unterstreicht so das vorherrschende Primat der Politik zu Friedenszeiten.

Das VBS resp. die Gruppe Verteidigung stellt die planende, führende und verwaltende Abteilung der Schweizer Armee dar. Sie stellt die Bereitschaft der Armee sicher im Hinblick auf Raumsicherung und Verteidigung, Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren sowie Friedensförderung. Ausserdem gewährleistet sie die Weiterentwicklung der Armee im Hinblick auf zukünftige Anforderungen.<sup>314</sup>

---

<sup>306</sup> Bundespersonalverordnung (BPV) vom 3. Juli 2001, SR 172.220.111.3.

<sup>307</sup> BBl 2009 3458.

<sup>308</sup> BBl 2009 3459; Art. 116 Abs. 2 MG.

<sup>309</sup> BBl 2002 884; Art. 10 Abs. 3 lit. c OV-VBS; Art. 168 Abs. 1 BV 1999.

<sup>310</sup> BBl 1992 I 850 ff.; BBl 1993 IV 1 ff.

<sup>311</sup> Vgl. BBl 2020 4669; BBl 2020 8805 ff.; BBl 2021 67 ff.

<sup>312</sup> BBl 2002 862 ff.

<sup>313</sup> BBl 2002 884; BBl 2002 1011 f.

<sup>314</sup> Art. 10 OV-VBS.

## 4.5 Die Stellung des Generals im geltenden Recht

In Zeiten erhöhter Bedrohung wurden, wie die Geschichte aufzeigt, besondere Massnahmen ergriffen und die Armeeführung wurde umstrukturiert. So wurde jeweils ein General als Oberbefehlshaber der aufgebotenen Truppen eingesetzt.

Nachfolgend wird die staatsrechtliche Stellung des Generals nach geltendem Recht aufgezeigt.

### 4.5.1 Ernennung und Verabschiedung des Generals

Die BV 1999 bestimmt, dass der General durch die Bundesversammlung gewählt wird.<sup>315</sup> Er ist der Oberbefehlshaber der Armee.<sup>316</sup>

#### 4.5.1.1 Voraussetzungen

Die Wahl des Generals setzt das Vorsehen oder Erlassen eines grösseren Truppenaufgebots voraus.<sup>317</sup> Das *grössere Truppenaufgebot* ist allerdings nicht weiter in der BV 1999 definiert.

In dringenden Fällen ist der Bundesrat ermächtigt, bis zu maximal 4000 AdA für höchstens drei Wochen zum Aktivdienst für den Schutz der äusseren und inneren Sicherheit der Schweiz aufzubieten. Nur wenn der Einsatz länger als drei Wochen andauert oder mehr als 4000 AdA eingesetzt werden, ist unverzüglich die Bundesversammlung einzuberufen.<sup>318</sup> Daraus ist abzuleiten, dass die Mobilmachung von über 4000 AdA auf ein grösseres Aufgebot hindeutet.

Während des Assistenzdienstes zur Covid-19-Bekämpfung erlaubte die Bundesversammlung den Einsatz von maximal 8000 AdA zur Unterstützung der zivilen Behörden, was das grösste Aufgebot von Truppen seit dem Zweiten Weltkrieg darstellte.<sup>319</sup> Auch in dieser Situation wurde kein General gewählt. Dies ist dem Fakt geschuldet, dass während der Covid-19-Pandemie keine militärtaktischen Entscheidungen gefällt werden mussten, sondern der Assistenzdienst lediglich überlastete zivile Behörden unterstützte.

---

<sup>315</sup> Art. 168 Abs. 1 BV 1999.

<sup>316</sup> Art. 84 MG.

<sup>317</sup> Art. 85 Abs. 1 MG.

<sup>318</sup> Art. 185 BV 1999.

<sup>319</sup> BBl 2020 3447 ff.

Somit ist die Wahl des Generals nicht nur an ein zahlenmässig *grösseres Aufgebot* der Armee geknüpft, sondern hauptsächlich an den *Grund* der Mobilmachung. Der General wird demnach, wie bereits in den vorangegangenen Gesetzen, nur im Falle eines Aktivdienstes gewählt. Sofern es aber der Bundesversammlung nicht notwendig erscheint, kann diese von der Wahl eines Generals absehen.<sup>320</sup>

Die persönlichen Voraussetzungen, um als General in Betracht zu kommen, sind gesetzlich ebenfalls nicht geregelt. Die Bundesversammlung ist bei der Wahl des Generals grundsätzlich frei.

Der Vorschlag von Ulrich Wille in Art. 106 seiner Skizze einer Wehrverfassung, dass der General durch die Bundesversammlung «*auf Vorschlag des Bundesrates hin aus denjenigen Offizieren gewählt [werden soll], welche ein Divisionskommando bekleiden oder eine Division geführt haben*»<sup>321</sup>, wurde alsdann nicht umgesetzt.

Die Annahme, dass der CdA auch direkt bei einem grösseren Truppenaufgebot zum General ernannt wird, ist falsch. Es besteht die Möglichkeit, dass auch ein Offizier ausserhalb des Generalstabs, ohne vorher den Grad eines Korpskommandanten bekleidet zu haben, zum General gewählt werden kann.

Ebenfalls fehlt eine gesetzliche Regelung, die besagt, dass der General vor seiner Wahl Offizier resp. überhaupt AdA sein muss. Es darf aber von der Bundesversammlung erwartet werden, dass diese bei der Wahl des Generals auf dessen militärisches Können besonderen Wert legt und dieses somit den anderen Erwägungen voranstellt.

Ebenso kann davon ausgegangen werden, dass nur Kandidatinnen und Kandidaten mit Schweizer Staatsbürgerschaft in Frage kommen, vor allem da die BV 1999 sowie das MG den Dienst bei der Schweizer Armee von einer Schweizer Nationalität abhängig machen.<sup>322</sup> Möglich wäre aber, dass Auslandschweizer in die Auswahl kommen, da gemäss Art. 4 Abs. 3 MG auch diese im Falle eines Landesverteidigungsdienstes aufgeboden werden können. Aus praktischen Gründen kommt aber nur ein eng begrenzter Personenkreis in Betracht.

---

<sup>320</sup> Vgl. ERNST, S. 182; SIEGENTHALER, S. 47.

<sup>321</sup> WILLE, Skizze Wehrverfassung, S. 46 sowie S. 233.

<sup>322</sup> Art. 2 MG ff.; Art. 59 BV 1999.

Allerdings ist es denkbar, dass bei der Auswahl des Generals ähnliche Kriterien wie bei der Wahl des CdA beachtet werden.<sup>323</sup> So ist es auch dem Bundesrat nicht verboten, Vorschläge betreffend die Wahl des Generals der Vereinigten Bundesversammlung zu übermitteln. Dies ist relevant, da der General in engem Kontakt mit dem Bundesrat steht und ein gutes Verhältnis demnach förderlich ist.

Obschon der Begriff *General* ein Relikt nicht geschlechterneutraler Sprache in der deutschen Fassung der BV 1999 darstellt, hindert es die Vereinigte Bundesversammlung nicht, auch eine Frau als Oberbefehlshaber zu wählen.<sup>324</sup>

Grundsätzlich empfiehlt es sich, dass der zukünftige General in seiner bisherigen Karriere bereits Kampferfahrung gesammelt hat. So würden sich höhere Stabsoffiziere anbieten, die bereits in der KFOR oder anderen Auslandseinsätzen waren. Auch sollten sie aus einer kämpfenden Truppengattung herkommen.

#### **4.5.1.2 Wahl und Stellvertretung**

Bis zur Wahl des Generals regelt der Bundesrat resp. die Gruppe Verteidigung den Oberbefehl der Schweizer Armee.<sup>325</sup> Die Vereinigte Bundesversammlung als oberste Gewalt im Bund ist für die Wahl des Generals zuständig. Diese wird analog den Regeln für die Wahlen in den Bundesrat vorgenommen.<sup>326</sup> Der entsprechende Kandidat wird demnach mittels einfacher Mehrheit gewählt.<sup>327</sup>

WILLE bemängelte an der Wahlkompetenz der Bundesversammlung u. a., dass es evtl. zu einer verspäteten Wahl des Generals kommen könne und deshalb diese Zuständigkeit dem Bundesrat übertragen werden solle.<sup>328</sup> Voraussetzung für eine rechtzeitige Wahl ist, dass die Bundesversammlung frühzeitig zusammentritt. So kann sie beispielsweise, wenn ein grösseres Truppenaufgebot infolge nationaler oder internationaler Spannungen in Aussicht steht, bereits die entsprechende Ernennung zum General vornehmen. Aufgrund der Neutralität der Schweiz resultiert aus dieser Wahl keine Bedrohung für die

---

<sup>323</sup> Mehr dazu Ziff. 4.3.2.1.

<sup>324</sup> BIAGGINI, OFK, Rz. 11 zu Art. 168 BV.

<sup>325</sup> Art. 85 Abs. 2 MG i. V. m. Art. 10 Abs. 3 lit. c OV-VBS.

<sup>326</sup> Art. 139 Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002, SR 171.10.

<sup>327</sup> Art. 130 Abs. 2 ParlG.

<sup>328</sup> WILLE, Skizze Wehrverfassung, S. 234 ff.

Nachbarländer.<sup>329</sup> Eine frühzeitige Wahl wäre zudem erwünscht, wenn noch keine unmittelbare Gefahr droht, die ein Truppenaufgebot rechtfertigen würde, beispielsweise wenn sich die politische und militärische Situation langsam zuspitzt.<sup>330</sup> Der Vorteil einer frühen Wahl besteht darin, dass der General bereits mit militärstrategischen Vorkehrungen beginnen kann und von Anfang an bei politischen Entscheidungen mitbestimmen darf.

Die staatsrechtliche Stellung des Generals ist aber nicht von der Wahlbehörde abhängig. So würde dessen Rang im Staatsgefüge nicht vermindert, wenn der Bundesrat die Wahl vornähme. Politisch hingegen stärkt eine Wahl durch die Bundesversammlung das Vertrauen der Bevölkerung in den General, da dieser dann durch die vom Volk gewählten Vertreter ernannt wird und so eine fundiertere demokratische Legitimation erhält.<sup>331</sup>

Sobald der General gewählt wurde, muss die entsprechende Beförderung erfolgen. Für den Grad des Generals gelten dieselben Vorschriften wie für die restlichen Grade der Schweizer Armee.<sup>332</sup> So können AdA gemäss Gesetz verpflichtet werden, *«einen bestimmten Grad zu bekleiden und ein Kommando oder eine Funktion zu übernehmen. Sie haben den entsprechenden Dienst zu leisten und die damit verbundenen ausserdienstlichen Aufgaben zu erfüllen.»*<sup>333</sup> Dass der Zwang einer Person zum General nicht förderlich ist, erscheint logisch, da ein gezwungener General seine Aufgabe nicht gleich effizient ausführt.

Der General kann den Antrag auf eine Stellvertretung stellen, welche durch den Bundesrat bestimmt wird.<sup>334</sup> Da der Bundesrat gemäss Wortlaut *«dessen Stellvertreter»*<sup>335</sup> bestimmt, geht aus dem Gesetzestext nicht eindeutig hervor, ob nur eine Person dieses Amt übernehmen kann oder ob es auch von mehreren Personen ausgeübt werden kann. Aufgrund der historischen Regelungen sowie aus der Überlegung, dass es sinnlos wäre, die Funktion des Oberbefehlshabers auf mehrere Personen aufzuteilen, ist die Stellvertretung auf eine Person begrenzt.

---

<sup>329</sup> Vgl. SIEGENTHALER, S. 51.

<sup>330</sup> ERNST, S. 183.

<sup>331</sup> Vgl. ERNST, S. 186; HUBER, S. 105; SIEGENTHALER, S. 51.

<sup>332</sup> Art. 103 MG.

<sup>333</sup> Art. 15 MG.

<sup>334</sup> Art. 85 Abs. 3 MG.

<sup>335</sup> Art. 85 Abs. 3 MG.

### 4.5.1.3 Verabschiedung

Die Institution des Generals ist temporär und endet grundsätzlich mit der Erfüllung des vom Bundesrat erteilten Auftrags.<sup>336</sup> Über die Entlassung des Generals entscheidet die Bundesversammlung.<sup>337</sup> Der Bundesrat sowie der General müssen sich an das Parlament wenden, wenn sie eine Entlassung anstreben möchten. Weiterführende Bestimmungen finden sich weder in der BV 1999 noch im Gesetz. Demnach darf die Bundesversammlung auch über eine vorzeitige Entlassung des Generals entscheiden. Eine solche wäre denkbar, wenn der durch den Bundesrat erläuterte Endzweck erreicht ist und der General in seiner Funktion nicht mehr benötigt wird. Dies kann auch der Fall sein, wenn noch Truppen aufgestellt sind. Es wäre nicht sinnvoll, die Verabschiedung des Generals an die Bedingung der beendeten Truppenaufstellung zu knüpfen. Vielmehr muss sie mit der Erreichung des Auftrags zusammenhängen.<sup>338</sup>

Über die Entlassung der zum Aktivdienst aufgebotenen Truppen entscheidet ebenfalls der Bundesrat nach Art. 77 Abs. 4 MG.

### 4.5.2 Auftrag des Bundesrats an den General

Wie auch in der MO 1874 und MO 1907 erteilt der Bundesrat nach Art. 86 Abs. 2 MG dem General dessen Auftrag. Der Begriff *Endzweck* fiel mit der Einführung des MG weg. Weitere explizite Regelungen zum Auftrag fehlen. Aus dem Artikel geht, wie auch aus den früheren Gesetzen, nicht eindeutig hervor, wie detailliert und weitreichend der Bundesrat dem General Weisung erteilen darf. Auch wird in der Botschaft zum MG nicht erläutert, weshalb nun der Begriff *Auftrag* und nicht mehr *Instruktion* oder *Weisung* gewählt wurde. Eventuell sollte mit dem imperativen Begriff des Auftrags erneut die nachrangige Stellung des Generals gegenüber dem Bundesrat hervorgehoben werden. Es wird lediglich darauf verwiesen, dass der Bundesrat den Auftrag des Generals und damit der Armee bestimmt.<sup>339</sup>

---

<sup>336</sup> SIEGENTHALER, S. 57.

<sup>337</sup> Art. 85 Abs. 1 Satz 2 MG.

<sup>338</sup> Vgl. ERNST, S. 191; SIEGENTHALER, S. 58 f.

<sup>339</sup> Vgl. BBl 1993 IV 81.

#### 4.5.2.1 Auftrag der Armee

In Art. 58 Abs. 2 wird bestimmt, dass die Armee zur Kriegsverhinderung und Friedenserhaltung dient und diesbezüglich die Schweiz und deren Bevölkerung verteidigt. Ebenso ist der Einsatz zugunsten ziviler Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit i. S. v. Ordnungsdienst verfassungsrechtlich verankert. Die Aufgaben der Armee werden dabei in Art. 1 MG präzisiert aufgelistet.<sup>340</sup>

Historisch wurde deshalb jeweils die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz als wesentlichster Bestandteil des Auftrags des Generals genannt.<sup>341</sup> Demnach ist klar, dass der Auftrag an den General mit dem Armeeauftrag übereinstimmen muss.

#### 4.5.2.2 Auftrag des Generals

Artikel 204 Abs. 2 MO 1907 wurde grundsätzlich so ausgelegt, dass dem Bundesrat lediglich das Recht zur Bestimmung des Endzwecks zustand, also des letzten zu erreichenden Ziels durch das Truppenaufgebot. Die konkreten Ziele in der eigentlichen Kriegsführung stellte der General dabei selbst auf.<sup>342</sup>

Die Praxis aus dem Zweiten Weltkrieg zeigt aber, dass der General, obwohl er nur eine allgemein formulierte Weisung erhielt, seine zentralen strategischen Pläne dem Bundesrat jeweils unterbreitete und grundsätzlich dessen Einverständnis einholte. Demnach erkannte er ein bundesrätliches Mitspracherecht in der Kriegsführung an.<sup>343</sup>

ERNST erschien dieses Vorgehen 1946 als angebracht, da im Zeitalter des totalen Kriegs eine Begrenzung des Weisungsrechts des Bundesrats auf die Bezeichnung eines lediglich formalen «Endzwecks» unverantwortlich wäre. In den Bereich der Kriegsführung fallen nicht nur militärische Aspekte, für die der General allein zuständig sein darf. Operative Entscheidungen können von nationaler Bedeutung sein und können somit erhebliche Auswirkungen auf politische Gebiete haben. So wünschte ERNST sich, dass dies auch im Gesetz abgebildet werde, um zukünftig Klarheit über diese Angelegenheit zu schaffen.<sup>344</sup>

---

<sup>340</sup> Vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, BSK, Rz. 10 f. zu Art. 58 BV.

<sup>341</sup> Vgl. Ziff. 3.4.2 sowie Ziff. 3.5.2.

<sup>342</sup> ERNST, 206 f.; HUBER, S. 118; SIEGENTHALER, S. 87; mehr dazu Ziff. 3.3.2.2.

<sup>343</sup> Mehr dazu Ziff. 3.5.2.

<sup>344</sup> ERNST, S. 209 f.

Dass die Beziehung u. a. zwischen Politik und Oberbefehlshaber stetig den militärischen und staatlichen Forderungen der Zeit angepasst werden müsse, beschrieb auch HUBER bereits 1927.<sup>345</sup>

Mit Art. 86 Abs. 2 und Art. 87 MG wurden 1995 diese Aspekte berücksichtigt, da der Bundesrat nun einen Auftrag erteilt und dessen Weisungsrecht nicht mehr auf die Nennung eines Endzwecks reduziert wird. Weiter hört der Bundesrat den General bezüglich Entscheiden an, welche die Landesverteidigung betreffen, wodurch die Zusammenarbeit der militärischen und politischen Führung gesetzlich bestimmt wird.

Politische und militärische Ziele können nicht immer kongruent sein. Dabei ist der General als militärischer Experte angehalten, seine Standpunkte mit aller Deutlichkeit der politischen Führung zu erklären und zu verteidigen. Der Bundesrat muss diese Gedankengänge des Oberbefehlshabers anschliessend in seine Entscheidung einfließen lassen.

Obschon der Bundesrat gemäss Art. 86 Abs. 1 MG auch nach der Wahl des Generals die oberste vollziehende und leitende Behörde bleibt, darf er nicht zu weit in den Ermessensspielraum des Generals eingreifen und diesen zu sehr einschränken. So wäre es falsch, wenn ein Mitglied des Bundesrats neben seiner politischen Funktion auch als Feldherr agieren würde. Dies würde der funktionalen Sicht der Gewaltentrennung widersprechen. Der Bundesrat muss sich auf die Bestimmung der politischen Ziele beschränken und darf sich nicht in rein militärisch-technische Anliegen einmischen. Damit kann gewährleistet werden, dass der General seine Aufgabe weitgehendst selbständig erfüllen kann.<sup>346</sup>

Der Bundesrat ist als oberste vollziehende und leitende Behörde selbst dafür verantwortlich, dass er seine weitgehenden Kompetenzen in militärischen Angelegenheiten nicht missbraucht. Es wäre sinnlos, das Institut des Generals als Oberbefehlshaber der Armee einzusetzen, dieses jedoch nicht effizient zu nutzen, da der Bundesrat die politischen Ziele den militärischen immer vorzieht. Eine generelle Regel aufzustellen, die die politischen und militärischen Kompetenzen klar unterscheidet und abgrenzt, so dass der General seine Autonomie behält, ohne in staatspolitische Ziele einzugreifen, und der Bundesrat im Gegenzug politische Ziele verfolgen kann, ohne den General in seiner Selbständigkeit einzuschränken, kann aber nicht formuliert werden.<sup>347</sup>

---

<sup>345</sup> HUBER, S. 125.

<sup>346</sup> Vgl. ERNST, S. 210; HUBER, S. 118.

<sup>347</sup> ERNST, S. 211 f.



Deshalb müssen im Auftrag des Bundesrats an den General nicht nur das Endziel des Truppenaufgebots, sondern auch staatspolitische Ziele genannt werden, wobei darauf zu achten ist, dass der General als Feldherr grundsätzlich seine Selbständigkeit behalten kann.

### 4.5.3 Truppenaufgebot

Artikel 173 Abs. 1 lit. d BV 1999 ermächtigt primär die Bundesversammlung, Truppenaufgebote für den Aktivdienst vorzunehmen. Diese Aufgebotskompetenz gilt auch, wenn es sich um ein Aufgebot nach bereits erfolgter Anordnung des Aktivdienstes handelt.<sup>348</sup> Gemäss Art. 77 Abs. 2 MG kann die Bundesversammlung den Bundesrat aber ermächtigen, innerhalb einer festgelegten Höchstgrenze zusätzliche Truppen aufzubieten und Wiederaufgebote anzuordnen. Dies ist sinnvoll, da der Bundesrat schneller Entscheidungen fällen kann als die grössere und dadurch schwerfälligere Bundesversammlung.

Sofern National- und Ständerat nicht versammelt sind, ist der Bundesrat in dringenden Fällen befugt, den Aktivdienst und die Mobilmachung der Armee anzuordnen. Falls das Aufgebot aber 4000 AdA übersteigt oder länger als drei Wochen dauert, muss er unverzüglich die Bundesversammlung einberufen, welche dann über die Aufrechterhaltung der Massnahme entscheidet.<sup>349</sup> Diese verfassungsrechtliche Begrenzung der bundesrätlichen Truppenaufgebotskompetenz mit rechtsstaatlichen Auflagen dient zur Verhinderung von Missbräuchen und stellt sicher, dass die Kompetenzen des Parlaments nicht mehr als nötig eingeschränkt werden.<sup>350</sup>

Nach Art. 87 MG hört der Bundesrat aber den General zu Entscheiden an, welche die Landesverteidigung betreffen. Diesbezüglich kann der General dem Bundesrat Anträge stellen. Darunter fallen auch Begehren für weitere Truppenaufgebote, welche dann durch den Bundesrat vorgenommen und anschliessend durch die Bundesversammlung genehmigt werden können.

Mit dieser Regelung wird das Primat der Politik erneut hervorgehoben und die Kompetenz, weitere Truppen aufzubieten, eindeutig einer Bundesbehörde zugesprochen, da dies primär politische Entscheidungen sind.<sup>351</sup>

---

<sup>348</sup> BBl 1993 IV 81.

<sup>349</sup> Art. 77 Abs. 2 MG i. V. m. Art. 185 Abs. 4 BV 1999.

<sup>350</sup> KAUFMANN, Rz. 26.

<sup>351</sup> BBl 1997 I 419.

#### 4.5.4 Verfügungsgewalt des Generals über die Armee

Nach seiner Wahl darf der General die in Art. 2 AO<sup>352</sup> vorgeschriebene Gliederung der Armee grundsätzlich nach den Erfordernissen der Lage ändern. Die Bildung und Auflösung von Grossen Verbänden<sup>353</sup> müssen aber durch den Bundesrat genehmigt werden.<sup>354</sup> Weiter kann der General Kommandos entziehen und übertragen.<sup>355</sup> So kann er Offiziere, die sich nicht bewährten, durch tauglichere ersetzen, denn im Krieg müssen Verbände von den fähigsten und nicht von den dienstältesten Offizieren geführt werden.

Der General verfügt über die durch die Bundesversammlung, resp. den Bundesrat aufgegebenen Truppen. Nach Art. 90 MG bestimmt der Bundesrat die Verwaltungseinheiten, die nach der Wahl des Generals diesem unterstellt werden. So könnte es sich evtl. als sinnvoll erweisen, nebst der Gruppe Verteidigung auch die dem VBS angegliederten Bundesämter für Rüstung, Bevölkerungsschutz, Nachrichtendienst sowie Landestopographie dem General oder mindestens dem Armeestab zu unterstellen. Aufgrund der diversen zivilen Schnittstellen bei der Rüstung, die auch nach der Wahl eines Generals fortbestehen, könnte diese Verwaltungseinheit auch weiterhin unter der Führung des Chefs, resp. der Chefin VBS weitergeführt werden.<sup>356</sup>

Weiter kann der Bundesrat in einer schwerwiegenden Notlage anordnen, *«dass der General über weitere personelle und materielle Mittel des Landes verfügt, die er zur Erfüllung seines Auftrags benötigt, soweit sie nicht durch Gesetz ausgenommen sind.»*<sup>357</sup> Hierbei handelt es sich um eine abgeänderte Formulierung von Art. 212 MO 1951, da der Bundesrat als politische Behörde entscheidet, welche personellen und materiellen Mittel dem General zu unterstellen sind.

---

<sup>352</sup> Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (Armeeeorganisation, AO) vom 18. März 2016, SR 513.1.

<sup>353</sup> Die Grossen Verbände sind in Art. 4 Verordnung über die Strukturen der Armee (VSA) vom 29. März 2017, SR 513.11 geregelt.

<sup>354</sup> Art. 88 MG.

<sup>355</sup> Art. 89 Abs. 1 MG.

<sup>356</sup> Dazu ERNST, S. 225 f.

<sup>357</sup> Art. 91 MG.

#### 4.5.5 Oberaufsicht

Der General steht unter der Aufsicht des Bundesrats, da dieser auch nach der Wahl des Generals die oberste vollziehende und leitende Behörde bleibt.<sup>358</sup> Damit entschied sich der Gesetzgeber bewusst gegen die Errichtung einer Militärdiktatur im Kriegsfall und der General ist grundsätzlich nur für die militärische Führung, nicht aber für politische Entscheidungen zuständig. Dafür müsste der Bundesrat dem General vorgängig die entsprechenden Vollmachten erteilen. Diese Norm zwingt den General, ständig in engem Austauschverhältnis zum Bundesrat zu stehen, was mit Art. 87 MG unterstrichen wird.

Das Dienstreglement der Armee beschreibt die Thematik der Subordination wie folgt:

*«In der Armee sind alle Vorgesetzten zugleich auch Unterstellte. Wer Befehlskompetenz hat, ist seinerseits zu Gehorsam verpflichtet. Das gilt selbst für den General, der dem Parlament und dem Bundesrat verantwortlich ist. Auf allen Stufen der militärischen Hierarchie sind Disziplin und Selbständigkeit ebenso gefordert wie die Bereitschaft und die Fähigkeit zur Zusammenarbeit.»<sup>359</sup>*

#### 4.6 Zwischenfazit

Der General führt den Oberbefehl über die Armee.<sup>360</sup> Diese besteht aus den ihm durch die Bundesversammlung resp. den Bundesrat zur Verfügung gestellten Streitkräften.

Bei der Auswahl und Ernennung des Generals ist die Vereinigte Bundesversammlung weitgehend uneingeschränkt. Das einzige Kriterium lautet, dass dieser bei einem grösseren Truppenaufgebot zu ernennen ist.<sup>361</sup> Das Gesetz verbietet dem Bundesrat nicht, der Bundesversammlung einen Kandidaten resp. eine Kandidatin vorzuschlagen, wie bereits in den Jahren 1870, 1914 und 1939 getan. Diese ist aber nicht verpflichtet, darauf einzugehen, und besitzt demnach einen grossen Ermessensspielraum bei der Ernennung.

Es finden sich keine gesetzlichen Anforderungen dazu, welche Eigenschaften von Generalkandidaten vorgewiesen werden müssen. Es wäre möglich, das Anforderungsprinzip für die Wahl des CdA in abgeänderter Form zu nutzen. So müsste es sich beim General um einen höheren Stabsoffizier handeln, der bereits Führungsaufgaben in

---

<sup>358</sup> Art. 86 Abs. 1 MG.

<sup>359</sup> 3. Kapitel: Führung, DR 04.

<sup>360</sup> Art. 84 MG.

<sup>361</sup> Art. 85 Abs. 1 MG; Art. 168 Abs. 1 BV 1999.

Spitzenfunktionen als Truppenkommandant resp. im Generalstab wahrgenommen hat und über entsprechende Weiterbildungen in diesem Bereich verfügt. Weiter muss der Kandidat resp. die Kandidatin bereits über Kampferfahrung verfügen und idealerweise schon Auslandseinsätze geführt haben. Essenziell ist auch, dass diese Person mit der politischen Führung bereits in engem Kontakt steht und ein gutes Verhältnis pflegt. Seine hohe staatsrechtliche Position erlaubt es dem General nicht, nur Befehlsempfänger zu sein, sondern er muss auch ein geschickter und überzeugender Redner mit sicherem Auftreten sein.

Für die Wahl des Generals darf nicht nur der zahlenmässige Umfang eines Aufgebots massgebend sein, sondern auch der Zweck des Aufgebots. So sind die auf den Oberbefehlshaber zu übertragenden Kompetenzen dahingehend entscheidend, ob ein General gewählt werden muss oder ob ein einheitliches Kommando ausreicht. Diese Entscheidung obliegt der Bundesversammlung.<sup>362</sup>

Bis zur Wahl des Generals regelt der Bundesrat resp. die Gruppe Verteidigung den Oberbefehl der Schweizer Armee.<sup>363</sup> Sobald der General durch die Bundesversammlung gewählt wurde,<sup>364</sup> kann er über die ihm zur Verfügung gestellten Truppen verfügen.

Eine Wahl durch den Bundesrat könnte effizienter sein, aber aus politischer Sicht weniger sinnvoll. So stärkt eine Wahl durch die Bundesversammlung das Vertrauen der Bevölkerung in den General, da dieser dann durch die vom Volk gewählten Vertreter ernannt wird und so eine fundiertere demokratische Legitimation erhält.<sup>365</sup> Die Stellvertretung des Generals kann auf dessen Antrag durch den Bundesrat bestimmt werden.<sup>366</sup>

Die Institution des Generals ist temporär und endet grundsätzlich mit der Erfüllung des vom Bundesrat erteilten Auftrags. Dabei entscheidet die Bundesversammlung über dessen Entlassung.<sup>367</sup> Mit der Erfüllung des Auftrags ist auch die Funktion des Generals grundsätzlich nicht mehr nötig und er kann entlassen werden.

Der Bundesrat formuliert und bestimmt den Auftrag des Generals und damit auch den der Armee.<sup>368</sup> Damit beinhaltet der Auftrag des Bundesrats mindestens den Schutz der

---

<sup>362</sup> Vgl. ERNST, S. 182; SIEGENTHALER, S. 47.

<sup>363</sup> Art. 85 Abs. 2 MG i. V. m. Art. 10 Abs. 3 lit. c OV-VBS.

<sup>364</sup> Art. 168 Abs. 1 BV 1999.

<sup>365</sup> Vgl. ERNST, S. 186; HUBER, S. 105; SIEGENTHALER, S. 51.

<sup>366</sup> Art. 85 Abs. 3 MG.

<sup>367</sup> Art. 85 Abs. 1 Satz 2 MG.

<sup>368</sup> Vgl. BBl 1993 IV 81.

Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, welcher als Kernaufgabe der Armee verfassungsrechtlich abgesichert ist. Weiter muss dem General grosse Eigenständigkeit zur Erfüllung seiner Aufgabe zugesprochen werden.

Die Landesverteidigung besteht nicht nur aus militärischen, sondern auch aus politischen Aspekten. Zur Erreichung des übertragenen Auftrags können dabei Zielkonflikte auftreten. Der militärische Oberbefehlshaber und die politische Leitung müssen sich dessen bewusst sein und gegenseitig Kompromisse eingehen. Der Bundesrat hört den General zu Entscheiden an, welche die Landesverteidigung betreffen, wobei dieser dem Bundesrat Antrag stellen kann.<sup>369</sup>

Der Bundesrat bleibt nach Art. 86 Abs. 1 MG auch nach der Wahl des Generals oberste vollziehende und leitende Behörde und ist selbst verantwortlich dafür, dass er seine weitreichenden Kompetenzen in militärischen Angelegenheiten nicht missbraucht und so dem General in seiner Erreichung des Auftrags schadet. Der Bundesrat muss sich demnach auf die Bestimmung der politischen Ziele beschränken und darf sich nicht in rein militärisch-technische Anliegen einmischen. Damit kann gewährleistet werden, dass der General seine Aufgabe weitgehendst selbständig erfüllen kann.<sup>370</sup>

Das Primat der Politik wird durch diese Regelungen erneut hervorgehoben, indem sich der General dem Bundesrat unterordnen muss.

Dies geschieht auch beim Truppenaufgebot, da dieses primär nach Art. 173 Abs. 1 lit. d BV 1999 der Bundesversammlung obliegt. Gemäss Art. 77 Abs. 2 MG kann sie den Bundesrat aber ermächtigen, innerhalb einer festgelegten Höchstgrenze zusätzliche Truppen aufzubieten und Wiederaufgebote anzuordnen. Der General kann lediglich Anträge stellen, dass ihm weitere Truppen zur Verfügung gestellt werden.

---

<sup>369</sup> Art. 87 MG.

<sup>370</sup> Vgl. ERNST, S. 210 f.; HUBER, S. 118.

## 5 Schlussfolgerungen

Der Dienstgrad *General* wurde mit der Helvetischen Republik in der Schweiz eingeführt. Damals wie heute ist er der höchste Rang in der Schweizer Armee und wird nur in Zeiten, in welchen die Schweiz von Krieg bedroht ist, an nur eine Person vergeben. Der General ist der Oberbefehlshaber der Schweizer Armee und tritt als neue Institution, für die Zeit der militärischen Bedrohung befristet, zu den bereits bestehenden Bundesbehörden.

Aktuell würde der General den CdA ablösen, der lediglich in Friedenszeiten für die Führung sowie Entwicklung der Armee verantwortlich und das Bindeglied zwischen Armee und Politik ist. Weiter ist der CdA dem VBS Departementsvorsteher resp. der Departementsvorsteherin direkt unterstellt. Der Oberbefehlshaber muss sich dagegen gegenüber dem Bundesrat, der obersten vollziehenden und leitenden Bundesbehörde, verantworten.

Obschon die Begriffe *General* und *Oberbefehlshaber* in der Verfassung und im Gesetz lediglich in maskuliner Form genutzt werden, ist nicht ausgeschlossen, dass auch eine Frau den Grad und damit die Funktion übernehmen kann. Allgemein fehlen formulierte Voraussetzungen, die ein Kandidat resp. eine Kandidatin erfüllen muss, um als General in Betracht gezogen zu werden. So ist die Vereinigte Bundesversammlung komplett frei in der Auswahl des Oberbefehlshabers und besitzt einen erheblichen Ermessensspielraum.

Als möglicher Kandidat resp. als mögliche Kandidatin wäre der Chef Kommando Operationen geeignet. Dieser ist für die Leitung der Einsätze der Armee verantwortlich. Aufgrund seiner Funktion muss er ursprünglich aus einer kämpfenden Truppengattung stammen und bringt daher die für den General nötigen militärischen Kompetenzen mit. Als Korpskommandant zählt er bereits zu den höchsten Offizieren der Schweizer Armee. Er ist daher mit den militärischen als auch mit den politischen Strukturen bestens bekannt und besitzt die entsprechenden Führungs- und Fachkompetenzen.

Da der General aufgrund seiner untergeordneten Stellung zum Bundesrat sehr nahe mit diesem zusammenarbeiten muss, ist das bundesrätliche Vorschlagsrecht essenziell. Dabei darf dieses aber nicht gesetzlich verankert werden, denn damit würde die Bundesversammlung in ihrer freien Wahl eingeschränkt. So muss die Empfehlung des Bundesrats, wie bis anhin auch, unverbindlich sein.

Der ewige Streitpunkt der Kompetenz über Truppenaufgebote wurde mit dem MG und den Armeereformen gelöst, indem die Vereinigte Bundesversammlung für alle Aufgebote primär verantwortlich ist und erlassen kann. Der General kann lediglich den Wunsch für

weitere Truppenaufgebote äussern. Aufgrund der aktuellen Grösse der Schweizer Armee mit einem Sollbestand von 100'000 AdA muss im Falle drohender Kriegsgefahr aber grundsätzlich die Armee in voller Truppenstärke zum Aktivdienst aufgeboden werden, um ausreichende Schlagkraft zu besitzen. Demnach sind zusätzliche Truppenaufgebote unwahrscheinlich.

Das Primat der Politik muss grundsätzlich auch im Krieg aufrechterhalten werden. Essenziell ist, dass die politische Leitung mit der militärischen Führung im gegenseitigen Einvernehmen handelt, damit die nationalen Interessen gewahrt werden können. So sind eine sorgfältige Absprache und das Eingehen von Kompromissen besonders wichtig für die Beziehung zwischen der militärischen und zivilen Gewalt. Dennoch müssen zum Zeitpunkt grösster Not, nämlich im Kriegsfall, die weiteren politischen Interessen zu Gunsten des Interesses der Landesverteidigung zurückgestellt werden. Zur effizienten Verteidigung der Schweiz müssen dann *alle* verfügbaren Streitmittel der Schweiz aufgeboden und zusammen mit allen, für die Landesverteidigung nötigen Verwaltungseinheiten dem General unterstellt werden. Weiter muss der Bundesrat ihm weitestgehende Vollmachten zusprechen, dass die gesamte Landesverteidigung in einer Person vereinigt wird.


Schlussendlich kann festgehalten werden, dass die Schweiz, obschon die Gesetze lückenhaft waren und es dadurch zu Unklarheiten in der Aufteilung der Kompetenzen zwischen Militär und Politik kam, seit 1847 kein Kriegsschauplatz mehr war. Militärische Bedrohungen waren sehr wohl präsent und in den vergangenen 175 Jahren mussten vier Generäle gewählt werden. Alle vier Oberbefehlshaber haben die Schweiz unbeschadet durch die in dieser Arbeit beschriebenen Krisen geführt. Mit mutigen Entscheiden gelang es ihnen, den eigentlichen Krieg abzuwenden und so die Schweiz vor grösserem Schaden zu bewahren.

Für diesen Dienst gebührt den Generälen höchste Anerkennung.

## **Eigenständigkeitserklärung**

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig, ohne Mithilfe Dritter und nur unter der Benützung der angegebenen Quellen verfasst habe.

Gleichzeitig nehme ich zur Kenntnis, dass die ausschliesslichen Verwendungsbefugnisse dieser Arbeit bei der ZHAW liegen. Das Recht auf Nennung der Urheberschaft bleibt davon unberührt.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. Schmid', written in a cursive style.

Uster, 25. Mai 2022