# Von Monat zu Monat : die staatsrechtliche Stellung des Chefs des EMD

Autor(en): **Kurz, H.R.**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **40 (1967)**

Heft 6

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-517834

**Nutzungsbedingungen**

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

**Haftungsausschluss**

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

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

**http://www.e-periodica.ch**

# Die staatsrechtliche Stellung des Chefs des EMD

*Oberst i. Gst. H. R. Kurz, Bern*

Als zu Beginn dieses Jahres der neu gewählte Bundesrat Nello Celio an die Spitze des Militärdepartements trat, löste diese im Bundesrat vorgenommene Departementszuteilung in unserem Land eine recht bewegte Diskussion aus. Ihr Inhalt lässt sich dahingehend zusammenfassen, dass es unrichtig gewesen sei, dem bestens ausgewiesenen Finanz- und Wirtschaftsfachmann Celio, der sich bisher militärisch nie besonders hervorgetan habe, ausgerechnet die Leitung des Militärdepartements zu übertragen; auf diese Weise sei unserer Finanz- und Wirtschaftspolitik der heute besonders nötige Fachmann verloren gegangen, während umgekehrt an der Spitze des Militärdepartements ein Mann stehe, der mit den besondern militärischen Problemen kaum näher vertraut sei.

Diese Argumentation, die auf den ersten Blick betrachtet, sicher vieles für sich hat, hält einer näheren Prüfung kaum stand. Denn sie verkennt die besondere staatsrechtliche Struktur des Bundesrates als oberster vollziehender Behörde im Bundesstaat und damit auch die Rechtsstellung des Vorstehers des Militärdepartements in seiner Doppelstellung als Mitglied des Bundesrates auf der einen Seite, und als Chef eines Departements des Bundes anderseits. Wir wollen deshalb versuchen, die Dinge an ihren richtigen Platz zu stellen.

Das schweizerische Regierungssystem der *Kollegialregierung* ist eine ausgesprochene Spezialität unseres Landes, die sich von den übrigen, in demokratischen Staaten angewendeten Systemen grundlegend unterscheidet. Als die zwei hauptsächlichen Regierungssysteme sind auseinanderzuhalten:

a) Das *parlamentarische System,* das seinen Ursprung in Grossbritannien hat, und dessen Wesen in dem Nebeneinanderstehen von Staatsoberhaupt (Monarch oder Staatspräsident) und Regierungschef (Premierminister, Kanzler) liegt. Wohl verfügt der Ministerpräsident mit seinem Kabinett über eine Kollegialbehörde; aber er wählt seine Fachminister selbst aus und beansprucht gegenüber dem Kabinett auch eine dominierende Stellung, indem er die Regierungspolitik festlegt und diese vor dem Parlament vertritt; die einzelnen Minister sind an diese Politik gebunden. Das Parlament kann die Regierung stürzen, indem es ihr das Vertrauen entzieht. Solche Regierungskrisen haben wir seit dem Krieg bei vielen parlamentarischen Regierungen immer wieder erlebt.

b) Das *Präsidialsystem,* wie es vor allem in den Vereinigten Staaten und in verschiedenen Nationen Südamerikas gehandhabt wird. Es handelt sich hier um eine ausgesprochene Einmann-Exekutive, die ihre politische Rechtfertigung in der Volkswahl des Präsidenten hat. Der mit sehr weit reichenden Machtmitteln und Befugnissen ausgestattete Präsident verfügt zwar ebenfalls über ein Regierungskollektiv; er verkörpert aber, noch viel ausgeprägter als dies im parlamentarischen Regierungssystem der Fall ist, die staatliche Vollzugsgewalt.

Das *schweizerische Prinzip der kollektiven Regierungsgewalt* unterscheidet sich von den beiden Systemen vor allem dadurch, dass wir eine *eingliedrige* Regierung besitzen. Das Nebeneinander von Staatsoberhaupt und Regierung, oder von Präsident und Regierung fällt bei uns weg; die volle Exekutivgewalt liegt bei einer einzigen Behörde, nämlich

dem Bundesrat als *siebenköpfigem Kollegium.* Innerhalb dieser kollegialen Spitzenbehörde sind sämtliche Ratsmitglieder gleichberechtigt. Sie sind weder dem Bundespräsidenten (der nicht «Staatspräsident», sondern von Jahr zu Jahr wechselnder «Vorsitzender des Bundesrats» ist, dessen Titel somit rechtlich nicht ganz zutreffend ist) untergeordnet, noch sind sie auf ein Regierungsprogramm verpflichtet (ein solches wird in der Schweiz überhaupt nicht aufgestellt). Die Mitglieder des Bundesrates werden auf eine bestimmte Amtsdauer gewählt; sowohl die einzelnen Bundesräte, als auch der Gesamtbundesrat als Kollegialbehörde sind nicht abhängig vom Vertrauen des Parlaments; daraus erklärt sich die ausserordentliche *Stabilität* des schweizerischen Regierungssystems, das die Ministerkrisen der Staaten mit ministerieller Verantwortung nicht kennt.

Der Gedanke der Kollegialregierung, in welcher eine mehrköpfige Behörde anstelle einer Einzelperson kollegial die Entscheidungen trifft, und dafür auch kollektiv die Verantwortung trägt, ist neben föderalistischen Gründen vor allem aus der altschweizerischen Ablehnung jeder Machtzusammenballung in einer einzigen Hand entstanden, deren Anfänge zweifellos in der Kantonal- und der Kommunalpolitik liegen. Dieses alteidgenössische Streben, niemals Einzelpersonen allzu mächtig werden zu lassen, lässt sich in allen Bereichen staatlicher Tätigkeit immer wieder feststellen, vor allem auch im militärischen: unsere Kriegsgeschichte ist auffallend arm an starken Führerpersönlichkeiten; die wichtigsten Entschlüsse wurden regelmässig im Kriegsrat gefällt. Heute noch bricht unsere militärische Hierarchie im Frieden auf der zweithöchsten Stufe, jener der Kollektivbehörde der Landesverteidigungskommission, ab.

Die verfassungsrechtliche Verankerung des bundesrätlichen Kollegialprinzips liegt einmal in *Artikel 95* der Bundesverfassung, wo Stellung und Zusammensetzung des Bundesrates festgelegt werden: «Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat, welcher aus sieben Mitgliedern besteht». Zum zweiten sagt *Artikel 103, Absatz 1* der Bundesverfassung über die Arbeitsweise des Bundesrates aus: «Die Geschäfte des Bundesrates werden nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt. Der Entscheid über die Geschäfte geht vom Bundesrat als Behörde aus». Diese letztere Verfassungsbestimmung legt somit fest, dass die Departemente Verwaltungsbezirke des Bundesrates sind, in welchen «die Geschäfte des Bundesrates» zuhanden des Gesamtbundesrates besorgt werden, ferner, dass der Bundesrat als Kollegium über die von ihm behandelten Geschäfte Beschluss fasst. Jedes einzelne Mitglied steht deshalb in einer *Doppelstellung:* einerseits ist es ein Teil — rechnerisch gesehen ein Siebentel — der Gesamtregierung des Landes und trägt einen entsprechenden Anteil der Verantwortung für die bundesrätliche Kollegialpolitik, und anderseits bildet es als einziger Chef die Spitze des von ihm betreuten Departements. Es kann nicht übersehen werden, dass dieser Dualismus heute zu einer ausserordentlichen Belastung der Mitglieder des Bundesrates geführt hat, welche ernsthaft droht, das Prinzip der Kollegialität in Frage zu stellen. Die praktischen Verhältnisse haben sich gegenüber dem 19. Jahrhundert, in welchem das Kollegialsystem entstanden ist, von Grund auf gewandelt. Heute hat die Arbeitslast der einzelnen Departemente ein solches Gewicht erhalten, dass sie eine Manneskraft voll beansprucht, und den Departementsvorstehern ganz einfach nicht mehr die Zeit lässt, um sich daneben auch noch von Grund auf mit der bundesrätlichen Gesamtpolitik, das heisst mit den wesentlichen Geschäften aller 6 übrigen Departemente zu befassen. Es werden deshalb zur Zeit verschiedene organisatorische Neuerungen erwogen — Erhöhung der Zahl der Bundesräte, Schaffung von Unterstaatssekretärstellen, deren Träger im Parlament Red und Antwort stehen dürfen, u. a. — die verhindern sollen, dass das an sich bewährte Kollegialprinzip der technischen Entwicklung zum Opfer fällt.

Dass auch die *Militärpolitik* ein Bestandteil der kollektiven Regierungstätigkeit des Bundesrates ist, ergibt sich nicht nur aus den angeführten Grundbestimmungen der Bundesverfassung, sondern ist, da in unsern Verhältnissen die Vorherrschaft der politischen vor der militärischen Gewalt — selbst im aktiven Dienst — unbestritten ist, auch in der Militärgesetzgebung ausdrücklich festgehalten. *Artikel 146* des Bundesgesetzes über die Militärorganisation bestimmt: «Die oberste Leitung der Militärverwaltung steht dem Bundesrate zu. Er lässt sie durch das Militärdepartement besorgen». Damit ist auch für den militärischen Bereich eindeutig gesagt, dass der Bundesrat höchste Vollzugsinstanz ist, während das Militärdepartement im Auftrag des Bundesrates die einzelnen militärischen Geschäfte besorgt. Diese Feststellung ist massgebend für die staatsrechtliche Bedeutung des Militärdepartements als Departement des Bundes und damit auch für die Stellung des Chefs dieses Departements. Das Militärdepartement ist nicht ein selbständiges «Kriegsministerium» im Sinn ausländischer Beispiele und sein Chef ist deshalb auch nicht «Kriegsminister». Vielmehr ist das EMD eine Verwaltungsorganisation des Bundes, in welcher die Militärpolitik des Bundesrates vollzogen wird. Der Chef des Departements ist als Vertreter der bundesrätlichen Kollegialbehörde, also als Magistrat, mit dem Vollzug des militärischen Teils der Aufgaben des Bundesrats beauftragt; er tut dies im Auftrag und unter der Verantwortung des Kollegiums, nicht aus eigener Kompetenz.

Aus diesen Gründen ist der Chef des Militärdepartements eine *politische*, nicht eine militärisch-fachliche Grösse. Von der Bundesversammlung werden Mitglieder des Bundesrates, nicht Departementsvorsteher gewählt. Die Departementszuteilung erfolgt erst innerhalb des Bundesrates, wobei immer wieder Wechsel vorgenommen werden. Insbesondere besteht keine Vorschrift, wonach ein Chef des EMD spezielle militärische Voraussetzungen erfüllen, d. h. einen bestimmten militärischen Grad bekleiden müsse. Zwar haben, wie die nachstehende Liste aller bisherigen Chefs des EMD seit 1849 zeigt, zur Hauptsache höhere Offiziere dieses Amt bekleidet; aber lückenlos ist diese Reihe nicht:

| | | |
|---|---|---|
| Ulrich Ochsenbein | 1849 — 1854 | Oberst |
| Fr. Frey-Herosé | 1855 — 1859 | Oberst |
| Jakob Stämpfli | 1860/61/63 | Leutnant (später auf kantonaler Basis zum Oberst befördert) |
| Constant Fornerod | 1862/1864 — 1866 | dienstfrei |
| Emil Welti | 1867/68, 1870/71, 1873 — 1875 | Oberst |
| Victor Ruffy | 1869 | Major |
| Paul Cérésole | 1872 | Oberst |
| Joh. Jakob Scherrer | 1876 — 1878 | Oberst |
| Wilh. Hertenstein | 1879 — 1888 | Oberst |
| Walter Hauser | 1889 — 1890 | Oberst |
| Emil Frey | 1891 — 1896 | Oberst |
| Eduard Müller | 1897/98, 1900 — 1906, 1908 — 1911 | Oberst |
| Eugène Ruffy | 1899 | Oberst |
| Ludwig Forrer | 1907 | dienstfrei |
| Arthur Hofmann | 1912/13 | Oberst |
| Camille Decoppet | 1914 — 1919 | Oberst |
| Karl Scheurer | 1920 — 1929 | Oberstleutnant |
| Rudolf Minger | 1930 — 1940 | Oberstleutnant |
| Karl Kobelt | 1941 — 1954 | Oberst |
| Paul Chaudet | 1955 — 1966 | Oberstleutnant |
| Nello Celio | 1967 — | Oberleutnant |

Die Tatsache, dass der Vorsteher des EMD nicht in erster Linie «Fachmann» sondern vor allem «Staatsmann» sein muss, wurde nicht immer klar erkannt. Dies zeigt sich etwa in der bis zum Jahre 1940 gültigen Bestimmung der Bekleidungsvorschriften der Armee, wonach der Chef des EMD, wenn er vor seiner Wahl zum Bundesrat den Grad eines Obersten bekleidet hatte, bei Truppenbesuchen die Uniform eines Oberstkorpskommandanten tragen durfte. Es handelte sich dabei keineswegs um eine militärische Beförderung des Departementschefs, sondern um eine reine *Bekleidungsbestimmung*, die es ihm erlaubte, vor der Truppe in der Uniform unseres höchsten militärischen Friedensgrades aufzutreten. Bundesrat Minger hat, in der richtigen Erkenntnis, dass er Mitglied der Landesregierung und nicht hoher Offizier sei, von dieser Möglichkeit nie Gebrauch gemacht und sie im Jahre 1940 aufgehoben. — Im übrigen ist festzustellen, dass die Mitglieder des Bundesrates während der Dauer ihres Amtes von jeder Militärdienstleistung befreit sind. Ihr militärischer Grad ruht während dieser Zeit und kommt in keiner Weise zum Ausdruck (Artikel 13 des Bundesgesetzes über die Militärorganisation).

Um dem Chef des Militärdepartements, der wie gesagt, nicht militärischer Fachmann im eigentlichen Sinn zu sein braucht, sondern seine Aufgabe nach den Gesichtspunkten der allgemeinen Staatspolitik erfüllt, in militärisch-fachlichen Fragen beizustehen, hat er verschiedene militärische Berater. Hier sei vor allem auf die *Landesverteidigungskommission* hingewiesen, von der die Artikel 185 und 186 des Bundesgesetzes über die Militärorganisation sagen, dass sie dem Chef des Militärdepartements als «oberstes beratendes Organ in Fragen der militärischen Landesverteidigung» beigegeben sei. Neben ihrer Beraterrolle hat die Landesverteidigungskommission allerdings auch eine Reihe von eigenen Entscheidungskompetenzen, die ihr grösstenteils nach dem Krieg 1939/45 zugewiesen wurden, als nach dem Verzicht auf den «Armeeinspektor» dessen Praerogativen auf andere Instanzen aufgeteilt wurden. Dieses Nebeneinander von Beratungs- und Entscheidungsbefugnis hat in der Praxis zu erheblichen Unzulänglichkeiten geführt; insbesondere liess es sich nicht vermeiden, dass der Chef des EMD immer wieder in die für ihn systemwidrige Rolle eines Chefs der Heeresleitung gedrängt wurde, was aber seiner Stellung als Magistrat und Mitglied der übergeordneten Landesregierung deutlich zuwiderläuft. Angesichts der nicht in allen Teilen befriedigenden Organisation unserer Armeeleitung im Frieden, sind heute Bestrebungen im Gange, um die Spitzenorganisation des Heeres im Frieden zu straffen. Hierüber werden wir uns noch eingehender zu unterhalten haben.

*Wir wollen in Freiheit und Gerechtigkeit leben und sind froh zu wissen, dass unsere Armee nie für eine Machtpolitik eingesetzt wird, welche die Menschenwürde zu Boden tritt. Darum bejaht der Schweizer Soldat unsern Staat und Dienst in freier Seele. Er schliesst in sich den Bund von Bürger und Soldat und hält ihn treu.*

Aus dem Soldatenbuch