

28<sup>u</sup> Um.

G E H E I M

Bern, den 28. Februar 1957.

Die Aufgaben der Schweizerischen Regierung im  
Kriegsfall

Bereits in Friedenszeiten sind alle erforderlichen organisatorischen Massnahmen zu treffen, damit der Bundesrat im Kriegsfall seine Tätigkeit als Landesregierung möglichst lange und ungehindert ausüben kann. Diese ungehinderte Tätigkeit der schweizerischen Regierung im Kriegsfall ist mit Rücksicht auf die innenpolitische Lage, die militärischen Operationen sowie den völkerrechtlichen Status der Eidgenossenschaft von entscheidender Bedeutung.

1) In innenpolitischer Hinsicht:

Neben dem militärischen Abwehrkampf der Armee ist im Kriegsfall die Aufrechterhaltung des zivilen Sektors, namentlich auch der Wirtschaft, von entscheidender Bedeutung für den Erfolg des Abwehrkampfes. Solange wie irgend möglich, sollten deshalb die zivilen Behörden ihre Tätigkeit ausüben können. In der Schweiz als Bundesstaat ist vor allem auch wichtig, dass die zivile Zentralgewalt im Kriegsfalle solange als möglich weiter funktioniert; dies schon im Hinblick auf ein Auseinanderfallen des Bundesstaates. Auch in psychologischer Hinsicht (Erhaltung der Heimatfront) ist es von entscheidender Bedeutung, dass die zivilen Behörden bis zum letzten Moment auf ihren Posten sind. Damit der Bundesrat diese Aufgabe erfüllen kann, muss er über einen geeigneten Kriegsstandort verfügen, wobei ihm ein, wenn auch beschränkter so doch leistungsfähiger Vollzugsapparat zur Verfügung stehen muss; ausserdem sind lebenswichtig die Verbindungen mit den kantonalen Regierungen.

2) In militärischer Hinsicht:

Die militärischen Operationen im Kriegsfall sind ein Mittel zur Erreichung eines politischen Zweckes, nämlich der Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz mit militärischen Mitteln. Die militärischen Operationen werden von der Armee unter dem Oberbefehl des Generals geführt. Dieser empfängt seinen Auftrag vom Bundesrat. Wohl wird der Bundesrat im Moment der Wahl des Generals diesem umfassende Vollmachten zur Führung der militärischen Operationen übertragen. Es ist aber auch für die militärischen Operationen von ausschlaggebender Bedeutung, dass der Bundesrat als höchste zivile Behörde dem Oberbefehlshaber entsprechend der jeweiligen militärischen und politischen Lage ergänzende neue Weisungen erteilen kann. Im Hinblick auf die Suprematie der zivilen Gewalt ist es ausschliesslich Sache des Bundesrates, jeweils den Auftrag der





- 2 -

Armee den entsprechenden politischen Situationen anzupassen, während es Aufgabe des Oberbefehlshabers ist, die ihm gestellte Aufgabe mit den ihm gut scheinenden militärischen Mitteln zu erreichen.

Damit der Bundesrat im Kriegsfall in der Lage ist, entsprechend der jeweiligen militärpolitischen Situation dem Oberbefehlshaber neue oder ergänzende Weisungen zu erteilen, muss er über die militärpolitische Lage, und zwar nicht nur der Schweiz, sondern, namentlich bei einem weltweiten Konflikt, auf der ganzen Welt orientiert sein. Dies gilt vor allem auch im Hinblick auf die allfällige Führung von Koalitionsverhandlungen im Falle einer Aufgabe der Neutralität nach erfolgtem Angriff auf die Schweiz. Der Bundesrat muss also vor allem im Kriegsfall über eine umfassende politische Dokumentation verfügen, die laufend ergänzt und ausgewertet werden muss. Ausserdem ist es wichtig, dass der Bundesrat jederzeit die notwendigen Schlüsse aus den sich ergebenden wechselnden aussenpolitischen Situationen, namentlich auch im Hinblick auf die Durchführung der militärischen Operationen in der Schweiz, ziehen kann. Der Bundesrat bedarf deshalb eines wenn auch kleinen so doch leistungsfähigen Stabes, der die aussenpolitische Berichterstattung besorgt. Dies setzt das Vorhandensein eines ausgedehnten, von ausländischen Uebermittlungswegen unabhängigen Nachrichtennetzes über die ganze Welt voraus, ausserdem das Funktionieren der Aussenposten im Hinblick auf die laufende politische Berichterstattung an den Bundesrat. Damit der Bundesrat den Oberbefehlshaber über seine politischen Entschlüsse auf dem laufenden halten kann, ist besonderes Gewicht auf einen ständigen engen Kontakt zwischen dem Bundesrat und dem Oberbefehlshaber der Armee zu legen.

### 3) In völkerrechtlicher Hinsicht:

Ziel aller politischen und militärischen Massnahmen der Schweiz ist und bleibt die Erhaltung der Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft um jeden Preis. Während es Aufgabe der Armee ist, die territoriale Integrität der Schweiz mit Waffengewalt zu schützen, so muss gleichzeitig der Bundesrat den aussenpolitischen Abwehrkampf führen. Zunächst wird es darum gehen, dass die Eidgenossenschaft solange wie irgendwie möglich ihre Stellung als neutraler Staat bewahren kann. Die Landesregierung muss zu diesem Zwecke mit allen ihr zur Verfügung stehenden aussenpolitischen Mitteln die Voraussetzung für die Respektierung der schweizerischen Neutralität schaffen. Wird die Schweiz angegriffen und damit die schweizerische Neutralität verletzt, so konzentrieren sich die Anstrengungen auf die Erhaltung der Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft. In diesem Moment wird sich die Frage einer allfälligen Koalition mit dem Gegner des Angreifers auf die Schweiz stellen. Wenn auch Besprechungen auf militärischer Ebene zwischen dem Oberbefehlshaber und ausländischen Armeen



- 3 -

denkbar sind, so sind die entscheidenden Entschlüsse vom Bundesrat zu fassen und die Verhandlungen auf der politischen Ebene, d.h. auf diplomatischem Wege zu führen. Der Bundesrat bedarf dazu im Kriegsfall eines geeigneten Mitarbeiterstabes, auch für die Führung allfälliger Verhandlungen mit ausländischen Stellen. Damit der Bundesrat diese aussenpolitische Aktivität im Kriegsfall überhaupt ausüben kann, muss er über einen entsprechenden Apparat im Ausland verfügen. Wichtig sind in diesem Zusammenhang vor allem die Verbindungen mit den Aussenposten, die möglichst von ausländischen Einflüssen unabhängig funktionieren sollten.

Gelingt es der Armee nicht, das Eindringen des Feindes auf schweizerisches Territorium zu verhindern, und besteht die Gefahr, dass der Bundesrat seine Tätigkeit nicht mehr ausüben kann, so ist mit Rücksicht auf den völkerrechtlichen Status der Eidgenossenschaft die Frage des Exils zu erwägen. Die Beispiele aus dem zweiten Weltkrieg haben mit aller Deutlichkeit die Wichtigkeit einer Kontinuität der legalen Regierung vorübergehend besetzter Länder dargetan. Im Hinblick auf die dauernde Neutralitätspolitik der Schweiz, kommen selbstverständlich irgendwelche Verhandlungen in Friedenszeiten mit Drittstaaten über die Frage des Exils nicht in Betracht. Immerhin sollte mit Rücksicht auf die eminente Bedeutung des Weiterbestehens einer legalen Regierung, auch im Falle einer Besetzung, wenigstens die theoretische Seite des Exils vorbereitet werden. In organisatorischer Hinsicht bildet das Netz der schweizerischen Aussenvertretungen hier eine gewisse Grundlage. Es könnte auch daran gedacht werden, im Konfliktfall ohne Wahl eines Exilortes gewisse Personen ins neutrale Ausland zu verbringen, um sie dann am spätern Exilort einzusetzen. *Entsprechende Massnahmen haben im letzten November verschiedene Schweizerfirmen getroffen.*

4) Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Bundesrat im Kriegsfall im Hinblick auf die innenpolitische Situation der Schweiz, auf die Führung der militärischen Operationen sowie auf den völkerrechtlichen Status der Eidgenossenschaft möglichst lange und unbehindert seine Tätigkeit von einem (allenfalls beweglichen) Kriegsstandort aus ausüben können muss. Im Sinne der obigen Ausführungen braucht er dazu, genau wie der Oberbefehlshaber der Armee, den nötigen Stab. Die dafür erforderlichen Vorbereitungen sollten bereits in Friedenszeiten getroffen werden. Wichtig sind vor allem die Verbindungen einerseits zwischen dem Bundesrat und den Kantonen, andererseits mit den ihm unterstellten Verwaltungsstellen, ferner mit dem Oberbefehlshaber und schliesslich auch mit den Vertretungen im Ausland. Der Bundesrat sollte sowohl materiell als personell in die Lage versetzt werden, seine Tätigkeit im Kriegsfall so lange wie irgendwie möglich und unter günstigsten Umständen, auszuüben. Ist ihm das von schweizerischem Territorium nicht mehr möglich, so sind im Hinblick auf den völkerrechtlichen Status der Eidgenossenschaft die nötigen Massnahmen für ein Exil zu treffen.