

Landesverteidigungsübung 1956

Bern, den 8. Februar 1956.

Wv: 28 februar 1956Bericht des Politischen Departements über
die Landesverteidigungsübung 1956

1. Der Landesverteidigungsübung lag die Tatsache zu Grunde, dass sowohl die Aufrechterhaltung der schweizerischen Neutralität wie auch die Kriegführung nicht nur militärische Massnahmen sondern auch solche aussen- und innenpolitischen Charakters erfordern. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit und Koordination zwischen den militärischen und den zivilen Instanzen. Schliesslich sind alle Massnahmen im Lichte der obersten politischen Zielsetzung zu treffen und durchzuführen. Infolge der Entwicklung der modernen totalen Kriegführung kommt dieser einheitlichen Führung und Zusammenarbeit noch erhöhte Bedeutung zu.

Die Uebung stellte deshalb ein zwingendes Bedürfnis dar. Die im Antrag des Militärdepartements vom 1. Juni 1955, der dem Bundesratsbeschluss vom 6. Juni 1955 zu Grunde lag, aufgeführten Ziele sind nach unserer Auffassung durchwegs erreicht worden und eine Reihe der dort erwähnten Fragen konnte eingehend behandelt und auch abgeklärt werden. Von grossem Wert war vor allem die enge Kontaktnahme unter den verschiedenen Zivilbehörden einerseits wie auch vor allem zwischen den zivilen und den militärischen Instanzen. Alle Beteiligten konnten sich gegenseitig über die sie beschäftigenden Probleme orientieren und wertvolle persönliche Beziehungen anknüpfen oder ausbauen.

2. Die mit viel Phantasie ausgearbeiteten Anlagen der drei Uebungen stellten das Politische Departement vor durchaus wirklichkeitsnahe Situationen, mit denen in einem zukünftigen Konflikt ohne weiteres gerechnet werden muss. Es kann sich nicht darum handeln, hier auf alle gestellten Fragen im einzelnen einzutreten ; wir möchten deshalb nur einen Ueberblick geben und das Wesentliche herausheben.



Auf Grund der Ausgangslage jeder der drei Uebungen hat das Departement eine umfassende allgemeine Beurteilung der Lage angestellt und die sich daraus ergebenden Konsequenzen gezogen. Sie bestanden in diplomatischen Demarchen, in praktischen Massnahmen zum Schutze der Schweizerbürger und der schweizerischen Interessen im Auslande sowie in internen Vorkehrungen. Es wurde festgestellt, welche Instruktionen den schweizerischen Gesandtschaften zu erteilen wären.

Im Falle der bewaffneten Neutralität, auf den sich die Uebung I bezog, wurden besonders eingehend geprüft, ob, mit welchen Mitteln und bis zu welchem Ausmasse die Neutralität des Luftraumes geschützt werden sollte, die Frage der Beziehungen zu einer revolutionären kommunistischen Republik in der unmittelbaren Nachbarschaft der Schweiz und schliesslich, wie auf die Antworten der beiden Konfliktparteien auf die schweizerische Neutralitätserklärung zu reagieren sei. Beide Parteien stellten der Schweiz eine Reihe sehr weitgehender Forderungen, deren Erfüllung zu einem Abgehen von der Neutralität geführt hätte. Grundsätzlich kam man zum Schluss, dass eine parteiische Nichtkriegführung zu Gunsten einer der Parteien nicht in Frage kommen könne, dass beiden Parteien möglichst gleichlautende Antworten zu geben seien und dass auf gewisse aufgeworfene Punkte nicht einzugehen sei. Untersucht und abgelehnt wurden ferner Vorschläge des Fürstentums Liechtenstein, den Schutz seines Territoriums zu übernehmen, und Oesterreichs, mit ihm ein Bündnis der Neutralen abzuschliessen. Mit dem Justiz- und Polizeidepartement wurde die Handhabung des Asylrechts, die Einführung der Visumspflicht, die Behandlung der Fremdarbeiter sowie mit der Bundesanwaltschaft der Schutz der ausländischen Gesandtschaften und die Verhaftung gefährlicher Personen behandelt.

Den Uebungen II und III lag die Einbeziehung der Schweiz in den Krieg zu Grunde. Im Vordergrund stand hier das Problem der Zusammenarbeit mit einem Verbündeten. Diese hat auf Grund einer vertraglichen Abmachung zu erfolgen, wobei das Departement eine Reihe von Richtlinien für die Ausgestaltung des Inhaltes eines solchen Abkommens aufstellte. Geprüft wurden ferner Einzelfragen wie Internierung der feindlichen

20
14

- 3 -

Staatsangehörigen, Behandlung der feindlichen und neutralen Diplomaten, Vertretung der schweizerischen Interessen durch Schutzmächte bei den feindlichen Staaten, Appell an das Schweizervolk und an die Weltöffentlichkeit, Asylgesuch der österreichischen Regierung und die allfällige Einleitung eines Partisanenkrieges. Im weitern war zu entscheiden, ob ein Ueberfall auf den exponierten Kanton Schaffhausen als casus belli zu betrachten sei oder nicht.

Das Departement hat der Uebungsleitung über alle von ihm behandelten Fragen Aufzeichnungen übergeben, aus denen die gemachten Ueberlegungen und die vorgeschlagenen Lösungen ersichtlich sind.

Die Uebung hat wieder ergeben, dass für die Mehrzahl der in den Kompetenzbereich des Politischen Departements fallenden, zum Teil sehr heiklen Probleme praktische Vorbereitungen schon in Friedenszeiten nicht getroffen werden können. Hingegen ist eine entsprechende geistige Vorbereitung notwendig und durchführbar. Die verschiedenen möglichen Situationen müssen konkret vor Augen geführt werden; gestützt darauf können dann Ueberlegungen angestellt werden, wie zu reagieren wäre. Das Departement hat dies schon seit Jahren getan; die meisten der während der Uebung aufgeworfenen Fragen haben es denn auch nicht unvorbereitet getroffen und stellten keine unvorhergesehenen Ueberraschungen dar. Nach wie vor wird sich das Departement weiter mit diesen Problemen beschäftigen.

3. Nach der Auffassung des Politischen Departements hat die Uebung ihren Zweck voll und ganz erfüllt. Sie gab dem Departement Gelegenheit, seine eigenen Gedankengänge zu überprüfen und die andern Instanzen auf die aussenpolitischen Zusammenhänge aufmerksam zu machen. Anlage wie auch technische Durchführung waren unserer Ansicht nach ausgezeichnet.

Die Notwendigkeit derartiger Uebungen ist aus den eingangs erwähnten Gründen unbestritten. Unseres Erachtens sollte die Uebung deshalb wiederholt werden, wenn auch nicht alle Jahre, so doch jedes zweite oder dritte Jahr. Denkbar

21
15

- 4 -

wäre auch eine Durchführung in kleinerem Rahmen, wobei das Schwergewicht je nach dem auf aussenpolitische Belange, auf Fragen der Kriegswirtschaft oder Probleme des Zivilschutzes gelegt werden könnte, sodass nur die entsprechenden hierfür zuständigen zivilen Instanzen beizuziehen wären.

Die Uebung hat mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass eine ganze Reihe von militärischen Entscheidungen nur getroffen werden können, wenn die aussenpolitischen Konsequenzen berücksichtigt werden. Das gilt z.B. für die Abwehr von Neutralitätsverletzungen zur Erde, wie auch vor allem in der Luft, für Massnahmen gegen grobe Grenzverletzungen und für die Zusammenarbeit im Kriegsfall mit verbündeten Armeen. Die strategischen Entschlüsse im Kriegsfall mit oder ohne Verbündeten stehen in einem funktionellen Zusammenhang mit den aussenpolitischen Zielen und Methoden. Wir möchten daraus die Folgerung ziehen, dass auch bei normalen operativen Uebungen auf die Berücksichtigung der aussenpolitischen und völkerrechtlichen Aspekte grosses Gewicht zu legen ist. Wir stellen uns zur Zusammenarbeit auch bei diesen rein militärischen Uebungen gerne zur Verfügung.

Auf die Lehren, die aus der Uebung in materieller Beziehung gezogen werden können, möchten wir hier nicht im einzelnen eintreten. Die Ziele und Richtlinien unserer Aussenpolitik sind klar. Ob die im Einzelfall getroffenen Lösungen erfolgreich gewesen wären, könnten nur die Ereignisse selbst beantworten.

Hingegen möchten wir noch auf einige Punkte organisatorischer Art hinweisen.

- a) Sowohl bei militärischen wie auch bei zivilen Instanzen herrscht noch nicht überall Klarheit über die Rechte und Verpflichtungen, die sich aus der Neutralität ergeben, und die Folgerungen, die daraus zu ziehen sind. Die Orientierung und Aufklärung über das Neutralitätsrecht und die Neutralitätspolitik müssen weiterhin gepflegt werden.

- b) Es muss verhütet werden, dass der Bundesrat und die Bundesversammlung zu Beginn der Feindseligkeiten oder schon vorher ausser Gefecht gesetzt werden, z.B. durch einen Atombombenangriff. Sollte dies dennoch eintreten, so wären Vorbereitungen zu treffen, damit geeignete Persönlichkeiten an die Stelle des Bundesrates und des Parlamentes treten können, z.B. die Präsidenten der eidgenössischen Räte, der Kommissionen oder die Vollmachtenkommissionen. Die Frage stellt sich, ob das Garantiegesetz vom 26. März 1934, das in den Art. 12 und 13 nur den Fall innerer Unruhen rudimentär regelt, entsprechend ergänzt werden sollte. Wenn nicht, wäre vielleicht ein vertraulicher Erlass vorzubereiten.
- c) Da zahlreiche militärische Entschlüsse aussenpolitische Rückwirkungen haben, muss eine enge und kontinuierliche Zusammenarbeit im Aktivdienst zwischen dem Armeekommando und dem Politischen Departement organisiert werden. Die Vorbereitungen wären schon in Friedenszeiten an die Hand zu nehmen. Man könnte daran denken, dem Oberbefehlshaber der Armee einen ständigen "conseiller politique" beizugeben. In Friedenszeiten genügt wohl die bisherige Zusammenarbeit zwischen dem Militärdepartement und unserem Departement; alle mit den Vorbereitungen für den Kriegsfall zusammenhängenden Fragen sind im Politischen Departement beim Rechtsdienst konzentriert.

Der Chef des Rechtsdienstes
Dr. Bindschedler