

1970 X 9 TH 06:24

1970 X 9 GH 06:27

1970 X 8 75  
1970 X 9 FH 04:14Armeestabsübung 1970  
DER OBERBEFEHLSHABER

KP E, 8.10.70

Major Wittkin → XE

VERTRAULICHAn den Bundeskanzler

A Kdo KP H	
9. OKT. 1970	
Reg Nr	
<input type="checkbox"/>	OBA
<input checked="" type="checkbox"/>	Chef Gst
<input type="checkbox"/>	Front
<input type="checkbox"/>	UNA
<input type="checkbox"/>	Logistik
<input type="checkbox"/>	
<input checked="" type="checkbox"/>	Registratur

Massnahmen bei Ausfall des Bundesrates

Herr Bundeskanzler,

Sie haben mich um meine Ansicht zur Frage gebeten, welche Massnahmen zu treffen wären, wenn der Bundesrat nicht mehr beschlussfähig sein oder vollständig ausfallen sollte. Ich erlaube mir, mich zu dieser Frage wie folgt zu äussern:

1. Grundlagen

- 1.1. Der Bundesverfassung und der Bundesgesetzgebung - so weit sie mir bekannt ist - lässt sich eine Antwort auf Ihre Frage nicht entnehmen.
- 1.2. Ich lege meiner Stellungnahme die Annahme zugrunde, das Parlament sei seinerseits nicht in der Lage, in absehbarer Zeit zusammenzutreten.
- 1.3. Wird in dieser Situation ein "Ersatz-Bundesrat" bestimmt, so ist dieses Vorgehen extrakonstitutionell; indessen wäre es durch die herrschende Notlage nicht weniger legitimiert als der Erlass eines Vollmachtenbeschlusses durch die Bundesversammlung.

2. Leitgedanken

Ich gehe für meine Beurteilung von folgenden Leitgedanken aus:

- 2.1. Es muss, damit kein "Entscheidungs-Vakuum" entsteht, möglichst rasch eine Instanz bestimmt oder ernannt werden, welche die Funktionen des Bundesrates übernehmen kann.
- 2.2. Diese Instanz ist im übrigen nach folgenden fünf Kriterien auszuwählen:
  - a) Sie muss politisch möglichst breit abgestützt sein.
  - b) Sie muss Gewähr bieten, dass in ihrer Entschlussfassung alle wesentlichen Belange der Bundesverwaltung und der Armee gebührende Beachtung finden.
  - c) Sie muss "entscheidungsfähig" sein, und das heisst praktisch: sie muss gewohnt sein, Grundsatzentscheide zu fällen.
  - d) Sie muss eine möglichst enge Zusammenarbeit mit der Armee gewährleisten.
  - d) Sie darf keine definitive Lösung präjudizieren (s.Ziff. 2.3.)

Se



An den Bundeskanzler

vertraulich

KP E, 8.10.70

- 2.3. Die Instanz muss im Sinne einer Uebergangslösung eingesetzt werden; möglichst rasch ist eine verfassungsgemässe Ersetzung der ausgefallenen Bundesräte herbeizuführen.

### 3. Wegfall der Beschlussfähigkeit des Bundesrates

- 3.1. Fallen mehr als drei Bundesräte aus, so ist der Bundesrat gemäss Art. 100 BV nicht mehr beschlussfähig. In diesem Falle liegt es nahe, dass sich die verbleibenden Mitglieder unter Einschluss des Bundeskanzlers als Not-Bundesrat konstituieren. Der Not-Bundesrat müsste dafür Sorge tragen, dass die Belange der nicht mehr vertretenen Departemente in der Entschlussfassung ebenfalls berücksichtigt werden; hiefür bieten sich aber verschiedene Lösungen an (Aufteilung der Departemente auf die verbleibenden Bundesräte unter Beiziehung von Chefbeamten der "verwaisten" Departemente zu den Sitzungen bzw. unter Beiziehung des Stabes für Gesamtverteidigung zur Antragstellung und zur Entscheidung in Sekundärfragen). Auf jeden Fall wird eine kräftige Delegation von Kompetenzen des Bundesrates an die Departemente und von dort an die Dienststellen unerlässlich sein.

Eine solche Lösung entspricht den erwähnten Kriterien in optimaler Weise, sofern man annehmen darf, dass der Ausfall einiger Bundesräte nicht definitiv zu sein braucht, und sofern wenigstens zwei, besser drei Bundesräte in ihrem Amt geblieben sind. Sollten diese Voraussetzungen nicht erfüllt sein, so müsste eine andere Lösung gesucht werden (wobei dann die zuerst genannte Lösung für eine Uebergangszeit gleichwohl in Kraft treten müsste). Hiefür fallen die unter Ziff. 4.1. genannten Lösungen 2 und 3 in Betracht (die Variante 4 scheidet aus, weil sonst das hierarchische Verhältnis zwischen Bundesrat und OBA empfindlich gestört wäre). Ueberdies wäre daran zu denken, dass sich der Bundesrat auf dem Weg der Kooptation vervollständigte. Der (besonders wichtige) Gesichtspunkt der politischen Abstützung lässt aber die letzte Lösung als weniger günstig erscheinen.

- 3.2. Die Beschlussfähigkeit kann auch dahinfallen, wenn die einzelnen Mitglieder des Bundesrates nicht mehr in Kommunikation zueinander treten können. In diesem Falle ist gleich zu verfahren wie unter Ziff. 3.1., wobei einzurechnen ist, dass es sich bei einem derartigen "Kommunikationsstopp" jedenfalls in der Regel nur um eine vorübergehende Notlage handeln wird. Es sollte festgelegt werden, dass dasjenige Mitglied (oder diejenigen Mitglieder) des Bundesrates die Kollegial-Funktionen übernimmt, welches sich kommunikationstechnisch am nächsten bei der Bundesverwaltung (bzw. bei der "Not-Verwaltung") befindet.

### 4. Ausfall des gesamten Bundesrates

- 4.1. Fällt der gesamte Bundesrat (vorübergehend oder definitiv) aus, so sind verschiedene Lösungen für die Einsetzung einer Ersatz-Instanz denkbar:

- Selbst-Konstituierung (eventuell vorbereitete Konstituierung) eines Gremiums von Chef-Beamten zu einem Ersatz-Bundesrat (je ein Abteilungs-  
chef oder Departements-Sekretär pro Departement; eventuell der Stab für Gesamtverteidigung);

- Bestimmung eines neuen Bundesrates durch ein "Not-Parlament" (welches gegenwärtig noch nicht vorgesehen ist, aber vorbereitet werden könnte wie das in der Bundesrepublik der Fall ist; eventuell könnten die Vollmachtenkommissionen als Not-Parlament vorgesehen werden, wobei darauf zu achten wäre, dass als Mitglieder keine Parlamentarier bestimmt würden, welche in Kriegszeiten unabkömmlich sind);
- Bestimmung eines neuen Bundesrates durch eine Mindestzahl ad hoc "greifbarer" Parlamentarier oder (eventuell) kantonalen Regierungsvertreter;
- Bestimmung eines neuen Bundesrates durch den OBA;
- Übernahme der bundesrätlichen Funktionen durch den OBA, unter Beiziehung des Stabes für Gesamtverteidigung (im gleichen Sinne wie unter Ziff. 3.1.). Der OBA müsste einen Stellvertreter bezeichnen, welcher die Armeeleitung übernehme; er selbst würde als eine Art "eidgenössischer Kommissär" oder "Landes-Verweser" fungieren, welcher in dieser Eigenschaft auch nicht mehr unbedingt an den Eid gebunden wäre, mit dem er sich als OBA gegenüber der Bundesversammlung zur Führung des bewaffneten Widerstandes verpflichtet hat; m.a.W.: Er müsste dann in erster Linie politische Entscheide fällen.

Nicht in Betracht ziehen möchte ich die Ernennung einer Kantonsregierung zum Bundesrat; unser ausgeprägter Föderalismus lässt befürchten, dass von einem solchen Ersatz-Bundesrat keine hinreichende Integrationswirkung mehr ausginge.

- 4.2. Diese Möglichkeiten sind nach den unter Ziff. 2 genannten Leitgedanken zu beurteilen. Am besten eignet sich hierfür ein Punktesystem (Maximum: 3, wobei die Punkte nach Kriterium a doppelt gezählt werden)

	a	b	c	d	e	rascher Einsatz	total
Chefbeamten-Gremium	0	3	1(ev)	2(ev)	3	1-3*	10 - 12 (ev)
neuer Bundesrat bestimmt von Not-Parl.	6	3	1-2	2(ev)	0	1-2*	13 - 15 (ev)
neuer Bundesrat bestimmt von ad hoc Parl.	4	3	1-2	2(ev)	0	1	11 - 12 (ev)
neuer Bundesrat bestimmt von OBA	2	3	1-2	2(ev)	0	2	10 - 11 (ev)
OBA	2	2 <sup>+</sup>	2	3	3	3	15

\*für den Fall, dass die Beamten bzw. das Not-Parlament sofort greifbar sind (beispielsweise in Kriegsunterkunft)

+Das Risiko besteht, dass nach dieser Lösung die militärischen Gesichtspunkte allzu sehr in den Vordergrund gestellt werden.

Nach dieser Aufstellung verdienen die zweite und die fünfte Lösung den Vorzug.

- Seite 4 -

An den Bundeskanzler

vertraulich

KP E, 8.10.70

4.3. Dieses Ergebnis bedarf der Interpretation. Eine massgebende Rolle für den Entscheid wird die Frage spielen müssen, ob der Ausfall des Bundesrates (vermutlich) vorübergehend oder endgültig ist. Im zweiten Fall kommt dem Kriterium des Nichts-Präjudizierens offensichtlich geringeres Gewicht zu als im ersten - vor allem dann, wenn nach aller Voraussicht damit zu rechnen ist, dass das Parlament während längerer Zeit nicht mehr zusammentreten kann. Gleichzeitig gewinnt in diesem Falle das Kriterium der politischen Abstützung noch mehr an Bedeutung. Wie an Hand der vorstehenden Tabelle festgestellt werden kann, wird dann die Lösung 2 (Wahl eines neuen Bundesrates durch ein Notparlament) eindeutig in den Vordergrund treten - allerdings unter zwei Voraussetzungen: Einmal muss Gewähr bestehen, dass ein neuer Bundesrat nicht nur gewählt werden, sondern auch in nützlicher Frist seine Tätigkeit aufnehmen kann; überdies muss eben das Notparlament bestimmt sein und seine Funktionen auch tatsächlich ausüben. Nach dem gegenwärtigen Stand der Vorbereitungsarbeiten wäre aber damit nicht zu rechnen. - Sollte der Entscheid zugunsten der Variante 2 ausfallen, so wäre immerhin anzunehmen, dass eine gewisse Zeit verstreicht, bis der neue Bundesrat funktionsfähig ist; für diese Zwischenzeit müsste eine Interims-Lösung gewählt werden, und hiefür würde sich in erster Linie Variante 5, in zweiter Variante 1 eignen. -

Schliesslich eine Bemerkung zur Lösung 1: Hier wird besonders wesentlich sein, welche Persönlichkeiten zur Verfügung stehen.

#### 5. Schlussbemerkung

Ich halte es für unerlässlich, dass zur hier behandelten Frage in Friedenszeiten mehrere Lösungsvarianten vorbereitet werden. Ich würde es für ebenso verhängnisvoll ansehen, wenn solche Vorbereitungen unterlassen würden, wie wenn man sich auf eine einzige Lösung beschränkte; der "Ernstfall" ist viel zu wenig vorhersehbar, als dass starre Lösungen zu verantworten wären. - Solche Vorbereitungsarbeiten müssten wohl weiterhin intern erfolgen.

Genehmigen Sie, Herr Bundeskanzler, den Ausdruck meiner ausgezeichneten Hochachtung.

DER OBERBEFEHLSHABER

