

7. August 1974

Wahrung der Neutralität durch die Truppe, Bundesratsbeschluss

- Militärdepartement. Antrag vom 4. Juni 1974 (Beilage)
- Politisches Departement. Mitbericht vom 2. Juli 1974 (Beilage)
- Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 20. Juni 1974  
(Beilage)
- Militärdepartement. Stellungnahme vom 9. Juli 1974 (Beilage)
- Politisches Departement. Vernehmlassung vom 15. Juli 1974  
(Beilage)
- Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 21. Juni 1974  
(Zustimmung)
- Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 17. Juni 1974  
(Zustimmung)
- Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Mitbericht vom  
14. Juni 1974 (Zustimmung)
- Militärdepartement. 2. Stellungnahme vom 2. August 1974  
(Beilage)

Gestützt auf den Antrag des Militärdepartements und das Mitberichtsverfahren sowie aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Der Bundesratsbeschluss über die Wahrung der Neutralität durch die Truppe wird mit nachstehenden Aenderungen genehmigt:

Art.1

Im Neutralitätsschutzfall hat die Truppe in Zusammenarbeit mit den Grenzwachtkorps und den kantonalen Polizeiorganen Neutralitätsverletzungen zu begegnen.

Art.2

Das Eidgenössische Militärdepartement kann die militärischen Kommandostellen ermächtigen, bei teilweiser Schliessung der Landesgrenze im Sinne einer Notmassnahme provisorisch, bis zum Vorliegen eines Beschlusses des Bundesrats, die vollständige Schliessung der Grenze anzuordnen.

Art.4

<sup>1</sup>Das Eidgenössische Militärdepartement erlässt die nötigen Ausführungsvorschriften und ergänzenden Bestimmungen im Einvernehmen mit den beteiligten Departementen.

- 2 -

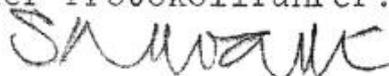
<sup>2</sup>Es ist mit dem Vollzug im Einvernehmen mit den beteiligten Departementen beauftragt.

Veröffentlichung:  
Amtliche Sammlung

Protokollauszug (Antrag ohne Beilage) an:

- EMD	4	zum	Vollzug
- EPD	6	zur	Kenntnis
- JPD	3	"	"
- FZD	9	"	"
- EVD	3	"	"
- VED	5	"	"
- EFK	2	"	"
- FinDel	2	"	"

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:



130.2/73

3003 Bern, 4. Juni 1974

AusgeteiltAn den BundesratWahrung der Neutralität durch die Truppe

## I

Im Rahmen der Vorbereitungen für den Neutralitätsschutzfall sind bis jetzt u.a.

- die Verordnung vom 19. April 1972 über die Erklärung und Wahrung der Neutralität,
- der Bundesratsbeschluss vom 13. Januar 1971 über die Einschränkung des Luftverkehrs im aktiven Dienst,

beide nicht veröffentlicht, erlassen, sowie Entwürfe zu Bundesratsbeschlüssen über die Schliessung der Landesgrenze im Einvernehmen mit den beteiligten Departementen vorbereitet worden.

## III

Der seinerzeitige Entwurf zu einer Verordnung über die Erklärung und Wahrung der Neutralität enthielt ursprünglich drei Artikel spezifisch militärischen Inhalts. Das Eidgenössische Politische Departement machte demgegenüber geltend, dass dies dem Zweck der Verordnung, Verhaltensvorschriften für die Bevölkerung aufzustellen widerspreche.

Im Mitbericht vom 5. April 1972 verzichtete das Eidgenössische Militärdepartement auf eine Aufnahme dieser Artikel in den Verordnungsentwurf unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, dass diese grundsätzlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit den militärischen Kriegsvorbereitungen in einem andern Bundesratsbeschluss zu verankern seien.

Der vorliegende Entwurf zu einem Bundesratsbeschluss über die Wahrung der Neutralität durch die Truppe soll die Grundlage bilden für die Neuüberarbeitung der gegenwärtigen Weisungen vom 13. September 1956 des Eidg. Militärdepartements über die Handhabung der Neutrali-

tät während des Aktivdienstes (WN) (Regl. 52.4). Er wurde mit den Generalsekretariaten der mitinteressierten Departemente bereinigt und enthält nunmehr diejenigen Bestimmungen, die wegen ihrer Tragweite auf der Stufe des Bundesrates erlassen werden müssen. Es wird im Übrigen auf die nachfolgenden Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln verwiesen.

1. In Artikel 1 wird der Adressatenkreis umschrieben und zugleich dessen Aufgabe im Neutralitätsschutzfall festgelegt.
2. Für die Schliessung der Landesgrenze ist der Bundesrat zuständig. Es können indessen unvorhergesehene ernste Lageänderungen eintreten, in denen eine unverzügliche und vollständige Schliessung der Landesgrenze in bestimmten Abschnitten unumgänglich nötig wird und in denen somit ein entsprechender Beschluss des Bundesrates schon aus rein praktischen Gründen nicht mehr rechtzeitig erwirkt werden könnte. Für solche Ausnahmesituationen, die auf andere Weise nicht mehr gemeistert werden könnten, erscheint eine Kompetenzdelegation notwendig.

Eine solche Regelung ist in Ziffer 22 der erwähnten Weisungen des Eidgenössischen Militärdepartements vom 13. September 1956 über die Handhabung der Neutralität während des Aktivdienstes (WN) enthalten. Allerdings fehlte bis jetzt eine entsprechende Kompetenzdelegation von seiten des Bundesrates. Diese Lücke soll nun in Artikel 2 des vorliegenden Entwurfes zu einem Bundesratsbeschluss geschlossen werden, indem das Militärdepartement ermächtigt wird, in Fällen dringender Notwendigkeit die Befugnis zur vollständigen Schliessung der Landesgrenze an die örtlich zuständigen militärischen Kommandostellen zu übertragen.

Diese Lösung wird es dem Militärdepartement ermöglichen, in seinem Ausführungserlass, der sich gegenwärtig in Bearbeitung befindet und der dann an die Stelle der vorhin erwähnten Weisungen von 1956 treten soll, eine zweckmässige Regelung zu treffen.

Es handelt sich bei dieser Kompetenzübertragung selbstverständlich um eine Notmassnahme provisorischen Charakters. Deshalb soll auch in Artikel 2 des Beschlussesentwurfes vorgeschrieben werden, dass der Bundesrat unverzüglich über die angeordnete Grenzschiessung zu orientieren ist.

3. Artikel 3 bestimmt, dass die schweizerische Truppe, soweit es die Lage erfordert, zur Bekämpfung gewaltsamer Neutralitätsverletzungen vorübergehend die Landesgrenze überschreiten könne.

Auch diese - selbstverständlich mit den einschlägigen völkerrechtlichen Normen in Einklang stehende - Bestimmung ist bereits in den erwähnten "Weisungen" von 1956 enthalten und soll auch in den

- 3 -

neuen Ausführungserlass des Militärdepartements übernommen werden. Die mögliche Tragweite dieser Bestimmung erfordert jedoch eine ausdrückliche Abstützung auf der Stufe des Bundesrates.

4. In den Artikeln 4 und 5 werden der Vollzug und das Inkrafttreten geregelt. Es wird in Artikel 4 namentlich vorgeschrieben, dass die Ausführungsvorschriften im Einvernehmen mit den beteiligten Departementen zu erlassen sind.

Die Zuständigkeit des Bundesrates zum Erlass dieses Beschlusses ergibt sich, wie das zuvor schon der Fall war bei der Verordnung vom 19. April 1972 über die Erklärung und Wahrung der Neutralität, aus Artikel 102 Ziffer 9 der Bundesverfassung.

### III

Gestützt auf diese Erwägungen beehrt sich das Eidgenössische Militärdepartement, dem Bundesrat zu

beantragen:

Der vorgelegte Entwurf zu einer Verordnung über die Wahrung der Neutralität durch die Truppe sei zu genehmigen.

EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT

Nicht in die amtliche Sammlung.

Nicht an die Presse.

Beilage:

Entwurf Bundesratsbeschluss deutsch und französisch.

Zum Mitbericht an das Eidgenössische Politische Departement, das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement, das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement.

Protokollauszug an: alle erwähnten Departemente

p.B.51.lo.U'ch. - DZ/SIN/ly

Bern, den 2. Juli 1974

AusgeteiltAn den BundesratWahrung der Neutralität  
durch die TruppeM i t b e r i c h t

Bereits am 1. Juni 1973 hat das Politische Departement in einem Schreiben an die Direktion der Militärverwaltung darauf hingewiesen, dass es den Erlass eines besonderen Bundesratsbeschlusses über die Wahrung der Neutralität durch die Truppe als überflüssig betrachte. An dieser Auffassung hat sich seither nichts geändert. Bei der weiteren Behandlung des Entwurfs wurde zwar den meisten Einwendungen des Politischen Departements Rechnung getragen; die Grundsatzfrage blieb aber offen.

Für den Fall, dass das Militärdepartement aus prinzipiellen Ueberlegungen trotzdem am Erlass eines Bundesratsbeschlusses festhält, schlägt das Politische Departement folgende Neufassung von Art. 2 vor:

"Art. 2

Das Eidgenössische Militärdepartement kann die militärischen Kommandostellen ermächtigen, bei teilweiser Schliessung der Landesgrenze im Sinne einer Notmassnahme provisorisch, bis zum Vorliegen eines Beschlusses des Bundesrates, die vollständige Schliessung der Grenze anzuordnen."

Art. 2 soll das EMD ermächtigen, die Befugnis zur vollständigen Schliessung der Landesgrenze in Fällen dringender Notwendigkeit an militärische Kommandostellen zu übertragen. Dass

die in Betracht kommenden Kommandanten die Kompetenz haben müssen, in Notfällen die Grenze vorübergehend zu schliessen, ist unbestritten. Dies ergibt sich aber schon aus dem Verteidigungsauftrag an die Armee, und es bedarf dazu keiner besonderen Ermächtigung auf Stufe des Bundesrates. Hingegen scheint es uns abwegig anzunehmen, dass der Bundesrat die eminent politische Frage der Schliessung der Grenze im entscheidenden Moment ganz allgemein aus der Hand geben und sogar dem Armeekommando nachgeordneten Kommandostellen überlassen werde. Für den hier anvisierten Zeitpunkt vor der Eröffnung eines Angriffs auf die Schweiz kann ein völliger Ausfall des Bundesrates doch wohl ausgeschlossen werden. In Betracht kommt deshalb höchstens der in Ziff. 10 des Entwurfs einer "Verordnung des EMD über die Wahrung der Neutralität durch die Truppe während des aktiven Dienstes" vorgesehene Spezialfall, der sich mit einer ähnlichen Formulierung - übrigens ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage - bereits in den "Weisungen des EMD über die Handhabung der Neutralität während des Aktivdienstes" von 1956 findet.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Ausgeteilt

3003 Bern, den 20. Juni 1974

An den BundesratWahrung der Neutralität  
durch die TruppeM i t b e r i c h tzum Antrag des Militärdepartements  
vom 4. Juni 1974

Wir können dem Antrag des Militärdepartements gesamthaft zustimmen, halten aber eine Ergänzung des Artikels 4 des Bundesratsbeschlusses für notwendig. Die im Entwurf vorhandene Verordnung über die Wahrung der Neutralität durch die Truppe enthält Bestimmungen, beispielsweise in Art. 18 über das Verhalten gegenüber in die Schweiz zurückkehrenden Schweizerbürgern, die auch nach bundesgerichtlicher Praxis nicht mehr als Vollzug von einzelnen Vorschriften des Bundesratsbeschlusses angesehen werden können. Wir schlagen deshalb folgende Neufassung von Art. 4 vor:

Art. 4

<sup>1</sup>Das Eidgenössische Militärdepartement erlässt die nötigen Ausführungsvorschriften und ergänzenden Bestimmungen im Einvernehmen mit den beteiligten Departementen.

<sup>2</sup>Es ist mit dem Vollzug im Einvernehmen mit den beteiligten Departementen beauftragt.

EIDGENÖSSISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



130.2/73

3003 Bern, 9. Juli 1974

AusgeteiltAn den  
BundesratWahrung der Neutralität durch die Truppe

Stellungnahme des Militärdepartementes zu den Mitberichten des Justiz- und Polizeidepartementes vom 20.6.74 und des Politischen Departementes vom 2.7.74 zum Antrag des EMD vom 4.6.74

---

1. Zum Mitbericht des EJPD vom 20.6.74

Das Militärdepartement stimmt der vom Justiz- und Polizeidepartement vorgeschlagenen Neufassung von Artikel 4 des Entwurfes zu einem Bundesratsbeschluss zu. Dieser Artikel hat demnach wie folgt zu lauten:

"Art. 4

1

Das Eidgenössische Militärdepartement erlässt die nötigen Ausführungs Vorschriften und ergänzenden Bestimmungen im Einvernehmen mit den beteiligten Departementen.

2

Es ist mit dem Vollzug im Einvernehmen mit den beteiligten Departementen beauftragt."

2. Zum Mitbericht des EPD vom 2.7.74

2.1 Das Militärdepartement kann sich der Betrachtungsweise des Politischen Departementes nach wie vor nicht anschliessen, wonach der Erlass eines besonderen Bundesratsbeschlusses über die Wahrung der Neutralität durch die Truppe überflüssig sei. Der vorgelegte Entwurf zu einem Bundesratsbeschluss enthält diejenigen wenigen Bestimmungen, die wegen ihrer besonderen Tragweite auf der Stufe des Bundesrates erlassen werden müssen. Es wird im übrigen auf die Ausführungen im Antrag des Militärdepartementes vom 4.6.74 verwiesen.

2.2 Dagegen stimmt das Militärdepartement der vom Politischen Departement vorgeschlagenen Neufassung von Artikel 2 des Entwurfes zu einem Bundesratsbeschluss zu. Dieser Artikel soll demnach folgenden Wortlaut erhalten:

"Art. 2

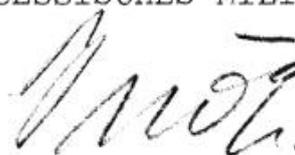
Das Eidgenössische Militärdepartement kann die militärischen Kommandostellen ermächtigen, bei teilweiser Schliessung der Landesgrenze im Sinne einer Notmassnahme provisorisch, bis zum Vorliegen eines Beschlusses des Bundesrates, die vollständige Schliessung der Grenze anzuordnen."

Lediglich zum besseren Verständnis sei darauf hingewiesen, dass der Artikel 2 des Entwurfes zu einem Bundesratsbeschluss die Rechtsgrundlage bilden soll für die entsprechende konkrete Regelung, welche im dazugehörigen Ausführungserlass des Militärdepartementes (Verordnung des EMD über die Wahrung der Neutralität durch die Truppe während des aktiven Dienstes (WN), Artikel 10) vorgesehen ist. Der erwähnte auf der Stufe des Militärdepartementes zu erlassende Artikel 10 lautet im Entwurf folgendermassen:

"Wenn im Falle teilweiser Schliessung der Grenze die Gefahr entsteht, dass ohne vollständige Schliessung die Lage nicht mehr gemeistert werden kann, sind die Kommandanten der Grossen Verbände ermächtigt, diese Massnahme in ihrem Verantwortungsbereich von sich aus anzuordnen. Sie haben dem Bundesrat darüber unverzüglich Meldung zu erstatten."

Diese Fassung von Artikel 10 des Entwurfes zu einer Verordnung des EMD lässt sich ohne weiteres auch auf die vom Politischen Departement vorgeschlagene und oben wiedergegebene Neufassung von Artikel 2 des Entwurfes zu einem BRB abstützen. Das Militärdepartement ist überdies auch von sich aus bereit, in den Artikel 10 seines Verordnungsentwurfes (WN) die ausdrücklichen Vorbehalte aufzunehmen, wonach es sich bei der vollständigen Schliessung der Grenze durch die Kommandanten der Grossen Verbände um eine provisorische Notmassnahme handelt. Dieser zusätzliche Vorbehalt ist im Entwurf des Politischen Departementes zu Artikel 2 des neuen BRB enthalten.

EIDGENOESSISCHES MILITAERDEPARTEMENT



p.B.51.10.U'ch. - DZ/SIN/ly

Bern, den 15. Juli 1974

AusgeteiltAn den BundesratWahrung der Neutralität  
durch die TruppeV e r n e h m l a s s u n gzur Stellungnahme des Militärdepartements vom 9. Juli 1974

1. Das Politische Departement betrachtet im Gegensatz zur Auffassung des Militärdepartements nach wie vor den Erlass eines Bundesratsbeschlusses über die Wahrung der Neutralität durch die Truppe als nicht unerlässlich. Es würde es begrüßen, wenn der Bundesrat zu dieser Frage, die seine aussenpolitische Handlungsfähigkeit in Zeiten des aktiven Dienstes berührt, Stellung nimmt.
2. Sollte der Bundesrat der Betrachtungsweise des Militärdepartements den Vorzug geben, so könnte das Politische Departement der vorgeschlagenen Fassung des Bundesratsbeschlusses, so wie sie sich auf Grund der Stellungnahme des Militärdepartements vom 9. Juli ergibt, zustimmen.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

130.2/73

3003 Bern, 2. August 1974

AusgeteiltAn den BundesratWahrung der Neutralität  
durch die TruppeS T E L L U N G N A H M Ezur Vernehmlassung des Politischen Departements  
vom 15. Juli 1974Zu Ziffer 1 der Vernehmlassung des EPD:

Das EMD hält an seiner Stellungnahme vom 9. Juli 1974 zum Mitbericht des Politischen Departements fest.

Zu Ziffer 2 der Stellungnahme des EPD:

Einverstanden.

EIDG. MILITÄERDEPARTEMENT

