

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 3 mai 1938

762. Réorganisation du haut commandement

Verbal

Tous les membres du Conseil ont reçu un exposé du chef du Département militaire, du 29 avril¹, sur la réorganisation du haut commandement, ainsi qu'un tableau graphique et la copie de lettres à lui adressées le 25 mars et le 22 avril par le chef d'arme de l'infanterie sur cet objet².

Invités à donner leur avis, les membres du conseil se sont tous déclarés opposés à la nomination d'un général en temps de paix. L'un d'eux, tout en donnant la préférence à la proposition du chef du Département militaire sur celle du chef d'arme de l'infanterie, a demandé, au cours de la discussion, s'il ne serait pas possible de trouver une solution qui tînt compte, dans une certaine mesure, de l'opinion du second. Mais à la suite des explications complémentaires du chef du Département militaire, il a donné également son adhésion à la proposition de ce dernier.

M. le *Président* constate, en conséquence, que le conseil est unanime, et le projet de lettre³ du chef du Département militaire à la commission de la défense nationale, qui résume l'opinion du conseil, est approuvé.

1. *Reproduit en annexe.*

2. *Non reproduits.*

3. *Ce projet de lettre ne figure pas, comme les documents mentionnés ci-dessus, au procès-verbal de la séance du Conseil fédéral. On trouve une copie de cette lettre, du 3 mai 1938, dans E 27, Archiv-Nr. 149/Bd. 1. Elle accompagnait le rapport de Minger du 29 avril 1938, reproduit ci-dessus, et les lettres des 25 mars et 22 avril 1938 de Wille à Minger, que ce dernier fera tenir aux membres de la Commission de la Défense nationale après l'approbation qu'il a reçue du Conseil fédéral dans cette séance du 3 mai 1938.*

Les considérations qui ont dicté cette opinion sont les suivantes :

Il paraît logique, à première vue, de confier la préparation de l'armée en temps de paix à celui auquel incomberait l'énorme responsabilité de la conduire en temps de guerre. Mais ce n'est qu'une apparence.

Tout d'abord, en dépit de la précaution prise par le colonel Wille de prévoir une confirmation annuelle du général par le Conseil fédéral, on doit se demander si celui-ci aurait toujours la force de remplacer un général qui, pour des raisons physiques ou autres, ne répondrait plus aux exigences.

De plus, la nomination d'un général en temps de paix réduirait le chef du Département militaire au rôle d'un organe d'exécution et saperait l'autorité du pouvoir civil en matière militaire. Le Conseil fédéral ayant perdu cette autorité, on verrait se former une classe militaire qui interviendrait dans la direction des affaires publiques, et le général jouer un rôle politique. Cela conduirait infailliblement à des conflits avec le chef du Département militaire et le Conseil fédéral, et peut-être à des divergences avec la majorité populaire elle-même si des projets patronnés par le général étaient rejetés en votation populaire. Ce sont des inconvénients qui ne se manifestent pas dans d'autres pays, car ailleurs, les militaires n'exercent pas de droits politiques. Mais une démocratie comme la nôtre ne saurait songer à prendre une telle précaution. Abstraction faite, au reste, de divergences politiques, les actes du général pourraient donner lieu à des critiques qui le mettraient, lui et le Conseil fédéral, dans une situation difficile. Ainsi, à l'heure où éclaterait une guerre, l'homme qui prendrait le commandement de l'armée risquerait fort de ne pas posséder cette confiance absolue du peuple qui est indispensable à l'exécution de la tâche d'un général.

Il faut considérer aussi qu'en temps de paix, l'essentiel est l'instruction de la troupe. Mais les qualités qu'on exige d'un instructeur ne se confondent pas avec celles d'un commandant d'armée. On peut même constater qu'elles sont rarement réunies dans la même personne. Tel officier fera preuve de dons remarquables pour inculquer l'esprit militaire à la troupe et aux cadres qui, quand il s'agira de faire preuve de sang-froid, de coup d'œil, de décision, se montrera inférieur à tel autre, mieux préparé par son activité passée à exercer ces facultés.

Il y a, en outre, un inconvénient à confier à un seul homme, dès le temps de paix, la direction de l'armée, parce que ses défauts, ne trouvant pas de contrepartie, risquent de donner à toute son action un caractère unilatéral. Mieux vaut confier la préparation de l'armée à un collègue, où s'établit un juste équilibre des tendances.

A côté de ces dangers que présente, dans l'ordre intérieur, la désignation d'un général en temps de paix, figurent les dangers d'ordre extérieur. Une telle procédure pourrait nous faire, à cet égard, un tort considérable. L'esprit, les affinités, les liens de parenté du général ne manqueraient pas de prêter à cette désignation, dans les milieux étrangers, un sens susceptible d'affecter notre neutralité, qui est à la base de notre politique extérieure et que, plus que jamais, nous voulons intégrale. Or ce seul fait pourrait incliner tel état-major étranger à prévoir, pour le cas de guerre, l'invasion de la Suisse afin de se protéger contre un danger même illusoire. Nous irions ainsi directement à l'encontre des buts de notre neutralité.

Il ne faut pas perdre de vue, enfin, que la question a deux aspects, l'un militaire, l'autre politique, et qu'on ne peut ignorer celui-ci. Le problème du partage des responsabilités dans la conduite des opérations militaires n'a jamais été résolu. Mais partout, en temps de paix, le militaire est soumis au politique. C'est le cas en Allemagne et en Italie, où les deux dictateurs, quoique non militaires, sont les chefs de l'armée. C'est le cas en France également. Chez nous, la dualité des pouvoirs politique et militaire a, aux débuts de l'occupation des frontières, causé mainte difficulté et nous avons traversé une crise politique avant que fût rétablie la suprématie du pouvoir civil. Raison de plus pour ne pas sacrifier celle-ci en temps de paix.

L'attribution de la direction de l'armée au chef du Département militaire est juste, et c'est à tort qu'on oppose la «compétence» du professionnel à l'«incompétence» du civil. Pas plus qu'on exige du chef du Département politique qu'il ait fait sa carrière dans la diplomatie ou du chef du Département des finances que ce soit un financier, il n'est nécessaire que le chef du Département militaire soit un officier supérieur. Le Conseil fédéral n'est pas un conseil de spécialistes. Il doit se composer d'hommes politiques aidés par des spécialistes. La commission de la défense nationale est le conseil du chef du Département militaire. Celui-ci, au reste, si l'on fait exception de l'année pendant laquelle le Département a été dirigé par M. Forrer, a toujours eu à sa tête des hommes qui, sans être des professionnels, avaient une formation militaire.

Cela ne signifie pas que rien ne doit être changé dans la préparation du haut commandement. A cet égard, la proposition de M. Minger répond entièrement aux nécessités. L'inspecteur d'armée, qui y est prévu, sera tout désigné pour devenir général en temps de guerre. Comme ce sera le plus ancien des commandants de corps d'armée, son action sur l'instruction de l'armée ne s'exercera que pendant un temps relativement court et ne risquera pas d'avoir un effet unilatéral prolongé. Il pourra rendre de grands services au chef du Département militaire et sera le rapporteur à la commission de la défense nationale. Au surplus, le Conseil fédéral ne sera pas tenu de le nommer général. Il s'inspirera des circonstances et pourra choisir entre tous les autres membres de la commission – exception faite de son président. Cette éventualité doit déjà être envisagée pour le cas où, au moment décisif, l'inspecteur serait malade. Il est inexact que ses collègues n'aient pas l'occasion de se préparer à la conduite de l'armée. Ils ont à disposition tous les renseignements que reçoit l'inspecteur, et les cours d'opération les familiarisent avec tous les problèmes que soulève la mission du général.

En ce qui concerne le schéma de l'organisation du haut commandement, il demeure entendu que l'attribution de l'aviation à l'inspecteur n'est pas définitivement arrêtée.

En outre, plusieurs membres du conseil expriment le désir que le chef du service administratif ne soit pas membre de la commission de la défense nationale, de façon que le nombre des membres soit limité à six.

ANNEXE

Le Chef du Département militaire, R. Minger, au Conseil fédéral

R

Berne, 29 avril 1938

REORGANISATION DER ARMEELEITUNG

Die Reorganisation der Armeeleitung ist für unser Land von so ausschlaggebender Tragweite, dass ich es für notwendig halte, die Mitglieder des Bundesrates darüber zu unterrichten, wie sich die Frage seit dem letzten Aktivdienst der Armee entwickelte. Auch die Landesverteidigungskommission hat in ihrer Sitzung vom 16. März eine allgemeine Aussprache über die Frage der Reorganisation der Armeeleitung gepflogen und wird diese in der nächsten Sitzung vom 9. Mai 1938 fortsetzen.

In der Überzeugung, dass die neue Gestaltung der Kommandoverhältnisse in der Armee und die Befugnisse und Obliegenheiten der einzelnen Zweige der Militärverwaltung gerade in den gegenwärtigen aussenpolitisch unsicheren Zeiten höchst bedeutsam sind, beabsichtige ich, dem Bundesrat die nach meiner Auffassung beste Lösung endgültig erst nach gründlicher Prüfung durch meinen Verwaltungsbereich und die Landesverteidigungskommission selbst zur Verwirklichung vorzuschlagen. Im gewissen Gegensatz zu meinen engsten militärischen Mitarbeitern, die geneigt sind, als Soldaten einfach die beste militärische Lösung vorzuschlagen, bin ich der Auffassung, dass bei der Neubestellung der Leitung des Militärdepartementes und der Armee auch politische Belange nicht ganz ausser Acht gelassen werden dürfen, soweit sich diese mit dem Willen des Schweizervolkes zur Landesverteidigung decken.

In letzter Zeit sind durch die Presse verschiedene Vorschläge zur Neuorganisation der Armeeleitung gemacht worden, die jedoch bedauerlicherweise zum Teil von unrichtigen Voraussetzungen ausgingen. An uns ist es nun, unbeirrt von Parteiinteressen und ohne Rücksichtnahme auf einzelne Lehren, die mit mehr oder weniger zutreffenden Schlagworten die Öffentlichkeit über die Richtigkeit ihrer Theorie für oder gegen einen Armeeleiter überzeugen möchten, die allein zweckmässige und unter den gegebenen Verhältnissen allein durchführbare Lösung für Armee und Volk zu finden.

Bei meinem Amtsantritt im Jahre 1930 fand ich noch recht einfache Verhältnisse vor. Damals war der Völkerbund, dessen Ziel es ist, die zwischenstaatlichen Beziehungen auf friedlichem Wege zu regeln, noch stark und es waren ernsthafte Bemühungen zu einer allgemeinen Abrüstung der Staaten sichtbar. Infolge des grossen Vertrauens, das man allgemein in den Völkerbund setzte, schlummerte die Idee einer schlagkräftigen und stets bereiten Armee in vielen Kreisen ein. Unter meinem Vorgänger konnte daher einzig die Einführung des leichten Maschinengewehres mit einem Kostenbetrage von 16,5 Millionen Franken durchgeführt werden. Die Botschaft an die Bundesversammlung betreffend die Beschaffung von Flugzeugen und Flugmaterial und anderem Korpsmaterial, für die ein Kredit von zusammen 20 Millionen Franken bereitzustellen war, datiert vom Tage nach meiner Wahl zum Bundesrat und bedeutet den ersten Schritt zur Äufnung der bedenklich zusammengeschmolzenen Materialreserven in den vorangegangenen Jahren. Die Arbeiten zu dieser Vorlage waren von meinem Vorgänger, trotz der noch bestehenden grossen Widerstände in Parlament und Volk, mit Umsicht erfolgreich gefördert worden.

In die erste Zeit meiner Amtstätigkeit fielen mehrere Ereignisse, die uns veranlassten, ein auf weite Sicht eingestelltes Programm für die Verstärkung der Landesverteidigung nach den bestehenden Möglichkeiten zu verwirklichen. Einmal erlitt das Ansehen des Völkerbundes durch den Angriff von Japan auf China, dem tatenlos zugesehen werden musste, einen empfindlichen Stoss. Nachher trat Japan aus der Genfer Institution aus. Ferner zeichneten sich schon bedenkliche Schwierigkeiten der mit grossen Hoffnungen aufgezogenen Abrüstungskonferenz ab, und endlich wurden die Gemüter durch den Umsturz in Deutschland und das Wegbleiben dieses Staates von Genf stark beunruhigt. Unter allen diesen Verumständen galt es, zur Hebung der Wehrkraft

der Schweiz die Lücken in der Materialausrüstung unserer Truppen zu beheben, was Ende 1930 zu einem Kreditbegehren von 16 Millionen Franken führte. Im Zusammenhang mit der Bereitstellung vermehrter Mittel für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit benützte das eidg. Militärdepartement die Möglichkeit, weitere Summen zur Äufnung militärischer Materialreserven zu verlangen im Ausmasse von 15 Millionen Franken im Jahre 1933. Damit hatte es aber in diesem Jahre noch nicht sein Bewenden; denn für die Dezembersession des Jahres 1933 legte das eidg. Militärdepartement dem Bundesrat die Botschaft für die Beschaffung von Kriegsmaterial in der Höhe von 82 Millionen Fr. vor.

Alle diese Vorlagen, die als erster Teil der Verstärkung der Landesverteidigung zu gelten hatten, wurden in den Räten und im Volk noch mit ziemlichem Widerstand aufgenommen. Die internationalen Verwicklungen häuften sich aber derart, dass das eidg. Militärdepartement sich veranlasst sah, die Vorbereitungen für die Ausbildung und Neugestaltung der Armee raschestens zu beenden. Trotz der zu Ende 1934 und im Anfang des Jahres 1935 recht bedenklichen ausserpolitischen Lage stiess die Vorlage für Verlängerung der Rekrutenschulen im Volke noch auf recht starken Widerstand, sprachen sich doch rund 500 000 Stimmen dafür und 430 000 Stimmen dagegen aus.

Damit war auch der erste Schritt zum zweiten Teil unseres Programms zur Verstärkung der Landesverteidigung getan und die Ausbildung der Armee ein grosses Stück vorwärts gebracht. Im Anschluss an die Verlängerung der Rekrutenschulen wurde vom Departement der Bundesversammlung die neue Truppenordnung vorgelegt, die nun doch schon in eine Zeit fiel, die es kaum mehr wahrscheinlich erscheinen liess, dass gegen diese dringende Notwendigkeit eine ernsthafte Opposition erfolgen werde. Im gleichen Jahre wie die Truppenordnung haben die eidg. Räte eine neue Kreditvorlage zur Verstärkung der Landesverteidigung im Betrage von 235 Millionen Fr. genehmigt. Durch die Wehranleihe wurden die nötigen Mittel zur Verfügung gestellt, um der verlängerten Ausbildungszeit und der neuen Truppenordnung die längst ersehnte materielle Grundlage zu bieten.

Mit der Darlegung dieses Aufbaues beabsichtigte ich, Ihnen unser Programm für die Verstärkung der Landesverteidigung näher zu entwickeln, das lautete:

1. *Auffüllung der Lücken im Material und Bereitstellung neuer, notwendig befundener Waffen für die Truppe.*
2. *Anpassung der Ausbildung der Armee an die neuen erhöhten Erfordernisse eines zukünftigen Krieges.*
3. *Umgestaltung der Truppenordnung.*

Die vierte, ebenso wichtige Etappe der Reorganisation der Armeeführung glaubten wir zurückstellen zu dürfen, bis zur Erreichung des uns gesteckten Zieles in Materialersatz, Ausbildung und Truppenordnung.

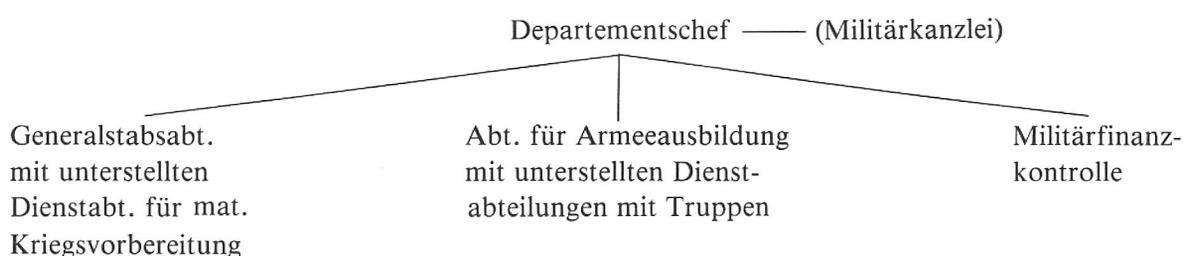
Dieser Zeitpunkt ist nun gekommen, weshalb ich, wie in der Einleitung schon betont, die überaus wichtige Frage der Reorganisation der Armeeführung in der Landesverteidigungskommission vor einiger Zeit erörtern liess. Die Frage der Umgestaltung der Armeeführung ist nicht etwa erst kürzlich aufgetaucht, sondern geht zurück auf den Bericht von General Wille und Generalstabschef Sprecher. In einem sehr eingehenden Rapport an die Bundesversammlung haben diese beiden hervorragenden Offiziere ihre Eindrücke über den Aktivdienst 1914/1918 niedergelegt und wertvolle Anregungen gebracht. Es hiesse die Erfahrung und das Können des Generals und des Generalstabschefs gröblich missachten, wenn man bei der Erörterung der Frage der Reorganisation der Armeeführung nicht auf ihr Zeugnis abstellen würde.

I. Der General anerkennt vor allem, dass die Beziehungen zwischen dem Bundesrat und ihm von Anfang an bis zum letzten Tage die denkbar besten waren und sich im Gegensatz zur Grenzbesetzung 1870/71 nie das Bedürfnis nach einer Änderung der Gesetzesartikel auf Unterstellung der militärischen unter die zivilbehördliche Gewalt zeigte. Dass dem so war, ist vor allem der bedeutenden Persönlichkeit des Generals zuzuschreiben. Nachdem die wehrwirtschaftliche Vorsorge in Zukunft Sache des Volkswirtschaftsdepartements sein wird, dürften die Gefahren von Kompetenzkonflikten zwischen ziviler und militärischer Gewalt behoben sein.

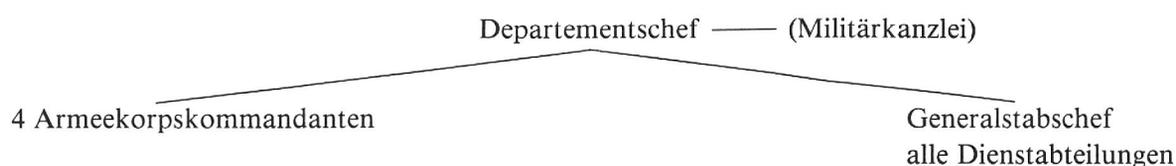
Der General regt eine möglichst klare und unzweideutige Ordnung der Kompetenzen zwischen Behörden und Kommandostellen an. Die Grundlage jeder guten Organisation liege in der Übertra-

gung klarer, greifbarer Verantwortung an den dafür geeigneten Mann. Demgegenüber sei der Mischstand hervorzuheben, dass die gesamte Militärverwaltung gegenüber den Truppenführern zu allmächtig sei, umso allmächtiger je mehr die Kompetenzen der Truppenführer nur auf gütlichem Einvernehmen mit der Militärverwaltung, also auf dem Wohlwollen beruhen. In erster Linie möchte der General alle Dienstabteilungen, die mit Truppenausbildung zu tun haben, vereinigen, um damit eine einheitliche Ausbildung in den Schulen schaffen zu können. Er lehnt es ab, die gesamte Ausbildung der Armee der Generalstabsabteilung zu unterstellen; denn damit würden die gesamten Aufgaben der Armee auf einen einzigen Mann vereinigt, neben dem der Chef des Militärdepartements nur noch ein Strohmann wäre. Im Frieden sei übrigens die eigentliche Aufgabe des Generalstabes der Armee nicht die Ausbildung der Truppen, sondern die Vorbereitung aller die Mobilmachung und den Aufmarsch der Armee im Kriegsfall betreffenden Vorkehren. Die Unterstellung der gesamten Truppenausbildung unter den Generalstab empfehle sich deshalb nicht, sondern vielmehr die Angliederung und Unterstellung aller derjenigen Dienstabteilungen, die in erster Linie mit der materiellen Kriegsvorbereitung zu tun haben. Die Truppenausbildung bedeute überdies eine von der materiellen Kriegsvorbereitung so grundsätzlich verschiedene Aufgabe, dass in der Regel der Mann, der seinem Wesen nach als Generalstabschef der richtige sei, wohl weniger über die Eigenschaften verfüge, die ihm einen durchgreifenden Einfluss auf die Truppenerziehung verschaffe.

Der General legt daher grossen Wert auf die Aufstellung einer Abteilung für Armeeausbildung, der ebenfalls die Armeekorpskommandanten zu unterstellen wären. Im Kriege wäre der Chef der neuen Abteilung für Ausbildung oder dann in zweiter Linie einer der Armeekorpskommandanten der gegebene General der Armee. Neben dieser Abteilung für Armeeausbildung wollte der General nur noch die Generalstabsabteilung mit einer Anzahl unterstellter Dienstabteilungen und eine selbständige Militärfinanzkontrolle direkt dem Departementschef unterstellt lassen. Die verantwortungsvolle Stellung des Chefs des Militärdepartements gewinne an Einfluss nur durch die Klarheit der Verantwortung innerhalb der gesamten Armee und der Armeeverwaltung. Zeichnerisch dargestellt ergibt sich somit ungefähr folgendes:

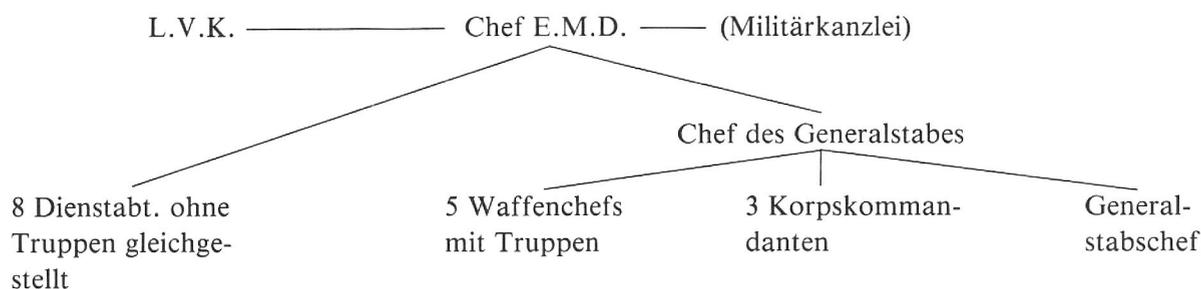


II. Etwas anders lauteten die *Vorschläge des Generalstabschefs*. Es liegt in der Natur der Dinge, dass der Generalstabschef auf die Stellung des Chefs der Generalstabsabteilung im Frieden grösseres Gewicht legt. Seiner Meinung nach sollten die Armeekorpskommandanten mit der Oberleitung der Instruktion für alle Waffen betraut werden. Zur Festsetzung der Reglemente und Dienstvorschriften sei die Landesverteidigungskommission zu ermächtigen, während der Chef des Generalstabes als Referent der Landesverteidigungskommission stets den Überblick über das Ganze des Heeres bewahren müsse. Der Chef des Generalstabes wäre zum fachmännischen Gehilfen und Berater des Chefs des schweiz. Militärdepartements zu machen und hätte für den Departementschef alle die Kriegsbereitschaft und die Landesverteidigung betreffenden Fragen vorzubereiten. Im Grunde genommen sei schon im bestehenden Artikel 170 der Militärorganisation diese Ordnung des Verwaltungsganges deutlich vorgezeichnet; denn alles was die andern Abteilungen zu bearbeiten hätten, betreffe direkt oder indirekt unbestreitbar die Kriegsbereitschaft und damit die Landesverteidigung. Nach der Auffassung von Sprecher ergäbe sich somit folgendes Bild:



III. In meine Amtszeit fiel nun schon die als Grundlage für die Reorganisation der Armee dienende *Arbeit von Oberstkorpskommandant Roost*. Wie ich bereits erwähnt habe, hielt ich es damals im Einvernehmen mit der Landesverteidigungskommission für zweckmässiger, die Frage der Verlängerung der Ausbildungszeiten und der neuen Truppenordnung vorwegzunehmen und mit der Reorganisation der Armeeleitung vorläufig noch zuzuwarten. Oberstkorpskommandant Roost war vor allem der Auffassung, dass an den fast diktatorischen Befugnissen des Oberbefehlshabers auch dann nichts geändert werden dürfe, wenn die Armee nicht unmittelbar in kriegerische Ereignisse verwickelt sei. Die Schmälerung der Befugnisse des Generals könne zu äusserst schwerwiegenden Konsequenzen führen; übrigens seien auch im Kriege Reibungen zwischen der Regierung und dem Oberbefehlshaber nicht durch Gesetzesparagraphen zu beseitigen, sondern nur dadurch, dass man an diese hohe Stelle eine ihrer Verantwortung bewusste und nur der Sache dienende Person wähle.

Auf die unerfreulichen Reibereien zwischen Kreisinstruktoren und Divisionskommandanten braucht nicht mehr hingewiesen zu werden, da das Amt der Kreisinstruktoren seither aufgehoben wurde. Der Fehler der heutigen Organisation erblickt Roost vor allem auch in der Belastung des Departementchefs mit zu zahlreichen direkt unterstellten Dienstabteilungen. Auch er hebt hervor, dass ein Übertritt vom Friedenssystem zum Krieg möglichst reibungslos vonstatten zu gehen habe, und dass aus diesem Grunde das eidg. Militärdepartement, besonders was die Abteilungen mit Truppen anbetreffe, ähnlich organisiert werden müsse wie ein grosser Stab. Das Militärdepartement habe allerdings einen Führer in der Person des Departementchefs, aber es fehle ihm der für die Leitung der Armee im Frieden ebenso wie für den Krieg unentbehrliche Stabschef. Unter Hinweis auf die Organisation in andern Staaten ist Roost der Auffassung, dass der Führer im Krieg vor allem über grosse operative Fähigkeiten verfügen müsse. Der direkte Berater des Departementchefs aber habe sich der Natur der Sache nach vornehmlich mit der Ausbildung in der Armee abzugeben. Es sei eine bekannte Tatsache, dass besonders geschickte Truppenerzieher nicht immer hervorragende Truppenführer gewesen seien und umgekehrt. Die Organisation nach Roost sieht deshalb vor, dass 8 Dienstabteilungen ohne Truppen dem Chef des eidg. Militärdepartements direkt unterstellt bleiben. Andererseits verfüge dieser über einen Chef des Generalstabes, dem seinerseits die 5 Waffenchefs der Dienstabteilungen mit Truppen, die 3 Oberstkorpskommandanten und der Chef der Generalstabsabteilung unterstellt bleiben, sodass sich folgendes Bild ergibt:

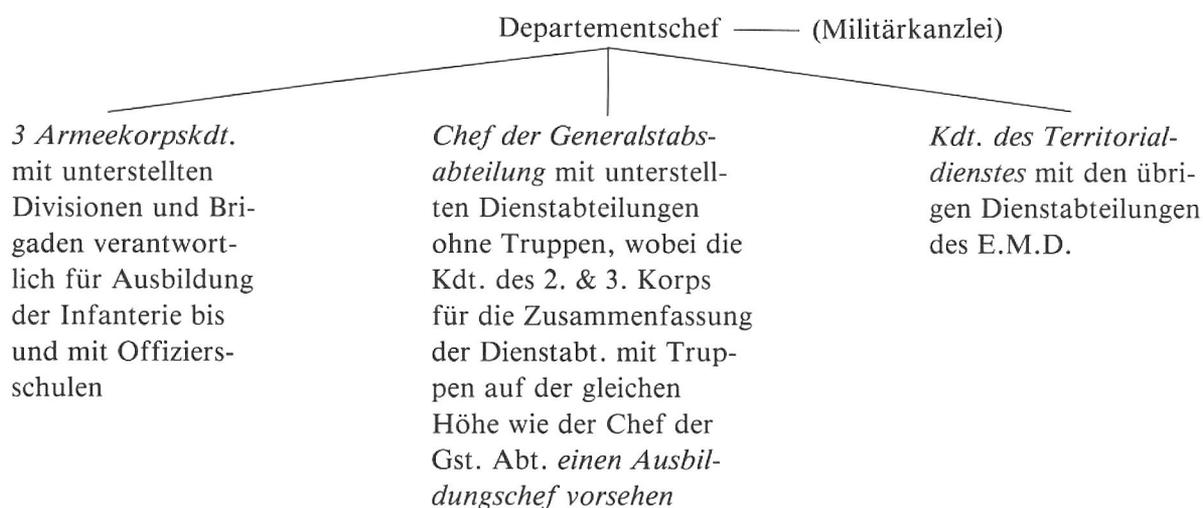


IV. Aufgefordert, ihre Auffassung zur Reorganisation der Armeeleitung kundzugeben, haben die 3 aktiven Korpskommandanten im Frühjahr 1937 Vorschläge ausgearbeitet, die sich mit wenigen Ausnahmen auf eine einheitliche Lösung stützen. Vor allem lehnen die drei Korpskommandanten die Unterstellung unter eine Art Friedensgeneral ab und begründen ihre Stellungnahme wie folgt:

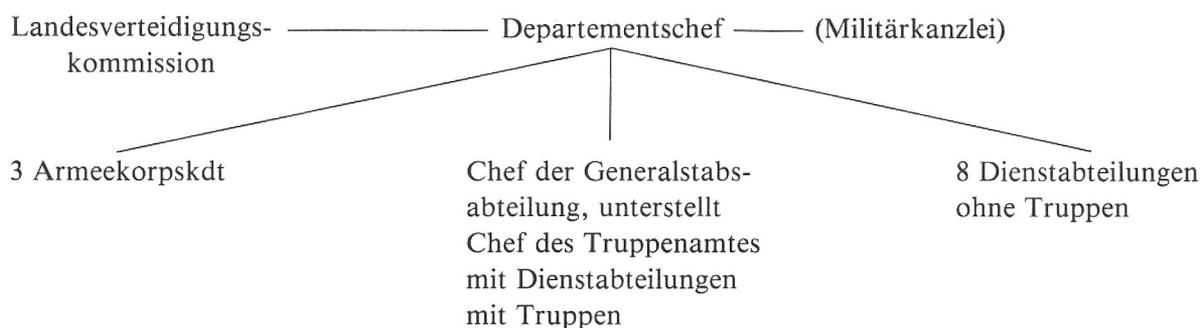
Die Schaffung eines Chefs des Generalstabes oder wie man ihn nennen möchte setze das Vorhandensein einer alle andern überragende Persönlichkeit voraus, die durch militärische Fähigkeiten, allgemeine Bildung, untadelhaften Charakter und vornehme Gesinnung in Volk und Heer das uneingeschränkte Vertrauen und Ansehen genieesse. Solche ausgesprochene Führergestalten seien nicht zu jeder Zeit in beliebiger Auswahl vorhanden. In kleinen Heeren sei die Auswahl verhältnismässig geringer als in den Armeen der Grosstaaten. Man würde sich deshalb oft mit einer Mittelqualität begnügen müssen. Für diesen Fall aber sei die Schaffung einer derartigen Machtstellung sehr bedenklich, wenn nicht sogar gefährlich. Erfahrungsgemäss halte es ausserordentlich schwer, einen als ungeeignet erkannten oder nicht mehr leistungsfähigen Inhaber von dieser Stelle wegzuz-

bringen. Schwerwiegender sei die Gefahr, dass sich zwischen dem in seinen Kompetenzen stark eingegengten Departementschef und dem obersten Armeeleiter Konflikte ergeben, die für die ganze Armee von sehr bedenklicher Auswirkung seien. Die Herstellung der Einheitlichkeit sei nicht so unbedingtes Erfordernis, um damit die oben aufgedeckten Gefahren, die der Bestellung eines derartigen Armeeleiters innewohnen, heraufzubeschwören.

In den Eingaben der drei Korpskommandanten kommen diese Bedenken gegen die Schwierigkeit der Auswahl für die Besetzung einer derart machtvollen Stellung sehr deutlich zum Ausdruck und führen daher zur Lösung, dass dem Chef des eidg. Militärdepartements folgende Organisation neu zur Verfügung stehen sollte:



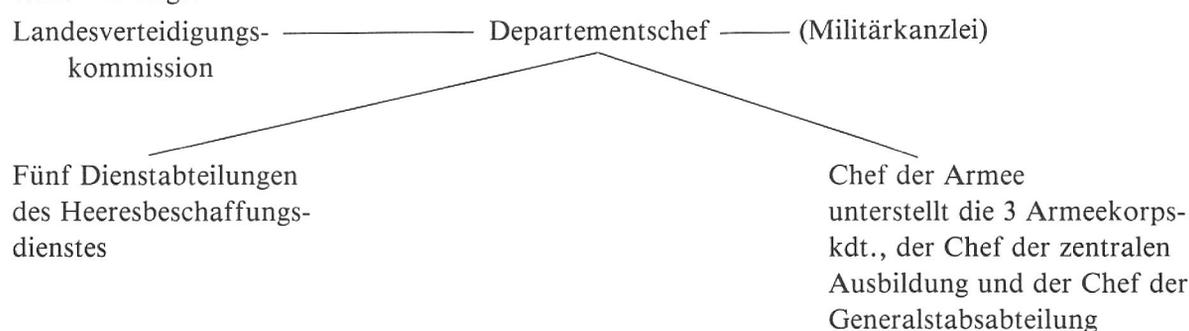
V. Auf diese Stellungnahme der 3 Korpskommandanten erfolgte der *Antrag des Chefs der Generalstabsabteilung*. Wie die drei Armeekorpskommandanten, ist er der Auffassung, dass die Armeekorpskommandanten mit ihren Divisionen und Brigaden dem Chef des eidg. Militärdepartements direkt unterstellt bleiben müssen. Desgleichen überlässt er dem Departement zur direkten Unterstellung die Dienstabteilungen ohne Truppen. In Angliederung an den Vorschlag Roost wäre sodann dem Chef der Generalstabsabteilung, neben seiner bisherigen Abteilung, geführt von zwei Unterstabschefs, der Chef des Truppenamtes, als Leiter der Ausbildung mit den Dienstabteilungen mit Truppen unterstellt. Die oberste Militärinstanz im Frieden müsse, dem ganzen demokratischen Aufbau unseres Staates und dem Charakter unseres Volksheeres entsprechend, die unter dem Vorsitz des Chefs des eidg. Militärdepartements stehende Landesverteidigungskommission sein und bleiben. Dazu vertritt Oberstkorpskommandant Labhart die Auffassung, dass die Kompetenzen der Landesverteidigungskommission wesentlich zu erweitern seien; dagegen genüge ihre bisherige Zusammensetzung. In Wegfall käme einzig der bisher in dieser Kommission vertretene Waffenchef der Infanterie. Es ist interessant, dass alle drei Generalstabschefs zur Frage der Ausbildung der Truppen ihre Zuständigkeit bejahen und die ganze Truppenausbildung in ihren Kompetenzbereich einbeziehen möchten. In der Begründung lehnt sich der heutige Chef der Generalstabsabteilung stark an die Ausführungen seines Vorgängers an, unter der Voraussetzung, dass die Generalstabsabteilung eine zweckmässige Reorganisation und Erweiterung erfahre. Dementsprechend ist der Vorschlag von Oberstkorpskommandant Labhart graphisch wie folgt darzustellen:



VI. Die letzten Eingaben zum ganzen Fragenkomplex stammen vom *Waffenchef der Infanterie*, der in grossen Zügen den Vorschlag von Oberstkorpskommandant Roost wieder aufgreift. Seiner Auffassung nach hätten dem Departement nur noch fünf Dienstabteilungen des Heeresbeschaffungsdienstes direkt unterstellt zu bleiben, wogegen die drei Armeekorpskommandanten, der Chef der Zentralausbildung mit den Dienstabteilungen mit Truppen und der Chef der Generalstabsabteilung einem Chef der Armee (Chef des Generalstabes) direkt zu unterstellen wären. Der Waffenchef der Infanterie bezeichnet es als dringend erforderlich, dass die Armee einer Militärleitung unterstellt werde. Die grosse Mehrzahl der mittleren Truppenkommandanten und der Instruktionsoffiziere betrachte die derzeitige Anordnung der Armeeleitung für den Frieden als unmilitärisch und für den Krieg als unverantwortlich. Die Landesverteidigungskommission kenne lediglich eine konferenzielle Mitverantwortung der höchsten Führer, nicht aber eine Verantwortung, wie sie unter Soldaten als militärisch empfunden würde. Die heutige oberste Leitung des eidg. Wehrwesens wird als unzweckmässig bezeichnet, hauptsächlich wegen der Grosszahl der dem Departementschef direkt unterstellten Kommandanten und Abteilungschefs. Es sei nicht richtig, dass der schweiz. General bei Kriegsgefahr die schwere Verantwortung des Oberbefehls zu übernehmen habe, anstatt dass die Armee schon im Frieden an eine einheitliche Führung gewöhnt und damit das im Kriege entscheidende, absolute Vertrauen in den Chef der Armeeleitung geschaffen werde. Allfällige Friedensempfindlichkeiten dürften nur soweit berücksichtigt werden, als der Oberbefehl davon hinterher nicht die Folgen zu tragen haben werde.

Es sei bedauerlich, dass man in den letzten Jahren viele Neuerungen eingeführt und Millionen Ausgaben gemacht habe, bevor man dafür eine militärisch sachverständige Armeeleitung einsetzte und ihr die Verantwortung übertrug. Es sei nicht zu verstehen, dass dem General der schweiz. Armee der seinem Kommando zukommende Einfluss im Kriege erst angesichts des Feindes gewährt wird.

Die gründliche Vorbereitung des Generals selbst wie diejenige des Generalstabes dürfe heute nicht mehr unterbleiben; denn es sei kaum anzunehmen, dass es bei neuen kriegerischen Verwicklungen in unserer Nachbarschaft nur zu einem Grenzdienst zum Schutze der bewaffneten Neutralität kommen werde. Die Vorschläge von Oberstkorpskommandant Labhart gehen dahin, dass der Chef der Generalstabsabteilung bei einer Kriegsmobilmachung der gegebene General wäre. Die Abneigung des Volkes gegen die Einsetzung eines Friedensgenerals sei angesichts des möglichen Ernstfalles nicht massgebend. Es gebe daher seiner Auffassung nach nur eine ganze Lösung, und dies sei die von Oberstkorpskommandant Roost erstmals vorgeschlagene Organisation mit einigen Änderungen. Dementsprechend gestaltet sich die Organisation der Armeeleitung nach Vorschlag Wille wie folgt:



Um Ihnen überdies einen vollständigen Einblick in die Überlegungen des Waffenchefs der Infanterie zu bieten, lege ich seine beiden Eingaben mit den graphischen Darstellungen in Abschrift diesem Berichte bei⁴.

Mit aller Absicht habe ich Ihnen die Vorschläge, die bis heute zur Reorganisation der Armeeleitung vorliegen, sehr ausführlich geschildert und mich dabei im Interesse der objektiven Darstellung jeder Kritik enthalten. Aus allen Vorschlägen gehen für die Gestaltung der Armeeleitung einige Grundsätze hervor, die ich folgendermassen zusammenfassen möchte:

4. *Non reproduits.*

1. *Bessere Verteilung der Arbeitslast und Schaffung klarer Kompetenzen.* Es ist zutreffend, dass dem Chef des eidg. Militärdepartements mit der heutigen Organisation eine grosse Zahl von Kommando- und Dienststellen direkt untergeordnet sind, sodass die Möglichkeit der Beeinträchtigung der klaren Übersicht nicht der Begründung entbehrt. Jeder organisatorische Aufbau erfordert, dass statt einer ausgesprochenen linearen Grundlage durch zweckmässige Unterteilung der Kompetenzen jeder Stufe nur so viel Kompetenzen zugemessen werden, als sich im Interesse des klaren Überblicks verantworten lässt. Es trifft zu, dass der Chef des eidg. Militärdepartements heute noch mit mannigfacher Kleinarbeit belastet ist, die ihm abgenommen werden sollte. Wenn ich auch zugebe, dass einem Rufe nach einer Neuordnung der Kompetenzen im Departement und in der Armeeleitung die Berechtigung nicht abgesprochen werden kann, namentlich im Sinne einer Entlastung des verantwortlichen Departementchefs, so kann ich doch einer Lösung nicht zustimmen, die anstatt mir die übermässige Zahl von Obliegenheiten weiter zu belassen, einzig durch die Zwischenschaltung einer Instanz, die auch diesem neuen Amte von allem Anfang an Aufgaben in einem Ausmasse aufbindet, für das man vorher dem Departementschef die Möglichkeit der Bewältigung abgesprochen hat. Es ist daher meines Erachtens falsch, lediglich durch die Einschlebung eines Chefs des Generalstabes oder der Armee diesem fast die ganze Arbeitslast zu übertragen, die bis heute mir oblag. So sehr ich meine Entlastung in diesem Falle begrüssen könnte, muss ich diese Regelung doch ablehnen, weil mit ihr eine Verbesserung der Zustände nur vorgetäuscht wird.

2. *Anpassung der Friedensorganisation an den Kriegsapparat.*

Die vom Bundesrat gutgeheissene Organisation des Armeestabes sieht vor, dass dem General direkt unterstellt sind: die Armeekorps, die selbständigen Divisionen, die selbständigen Brigaden, das Kommando der Flieger und Fliegerabwehrtruppen und nicht verteilte Armeetruppen. Für alle andern Obliegenheiten generalstäblicher Art, so der Ausbildung und der Kriegsvorbereitung steht dem General der Chef des Generalstabes zur Verfügung. Der General verfügt somit direkt nur über die Truppen und der ganze übrige Aufbau, der für die Armee notwendig ist, wird in seinem Auftrage vom Chef des Generalstabes, als Leitendem besorgt. Es ist daher nicht dringend notwendig, dass ein voraussichtlicher General im Frieden schon mit allen Aufgaben belastet und überlastet wird, die ihm im Ernstfall von seinen nächsten Mitarbeitern ohnehin abgenommen werden. Daraus geht aber auch hervor, dass die Vorbereitung des Generals auf den Ernstfall nicht unbedingt eine absolute Kenntnis aller dieser Aufgaben erfordert. Auf jeden Fall ist das Gewicht, das auf den Vorzug einer umfassenden Leitung der Armee durch eine Einzelperson im Frieden gelegt wird, angesichts der heute bestehenden Organisation des Armeestabes und mit Berücksichtigung der dem General wirklich zufallenden Pflichten und Verantwortungen nicht so gross, dass es den Ausschlag zugunsten einer Lösung geben könnte, die aus andern Gründen viele Nachteile mit sich bringt.

3. Was für den Übergang vom Frieden zum Kriege gilt, ist auch in Betracht zu ziehen bei der von den Befürwortern der Bestellung eines Armeeleiters vorgebrachten Auffassung, dass sich der General an seine spätere Tätigkeit frühzeitig gewöhnen müsse. Von einem zukünftigen General werden in der Regel ganz andere Eigenschaften verlangt als von einem Generalstabschef. Es nützt daher nichts, dem nach Vorschlag Roost vorgesehenen Chef des Generalstabes als Armeeleiter die ganze Bürde der Armee und der Verwaltung aufzuladen, seine Kräfte vorzeitig zu verbrauchen, um dann im Ernstfalle ganz andere Eigenschaften von ihm verlangen zu müssen. Es hiesse die Fähigkeiten unserer drei höchsten Truppenführer im Frieden recht gering einschätzen, wenn man behaupten wollte, dass sie die Stellung, die sie namentlich seit dem 1. Januar 1938 innehaben, nicht dazu benützen könnten, um sich auf die Aufgabe eines Generals schon in Friedenszeiten vorzubereiten. An einer der letzten Sitzungen der Landesverteidigungskommission ist denn auch die Meinung geäussert worden, dass man heute, kaum vier Monate nach der Übertragung neuer wichtiger Funktionen an die Armeekorpskommandanten nicht schon von der Unfähigkeit sprechen dürfe, die Voraussetzungen, die an einen General gestellt werden, erfüllen zu können.

4. *Nachteile des Chefs der Armee in Friedenszeiten.* Die drei Korpskommandanten haben in deutlicher Weise dargelegt, dass die Einsetzung eines Friedensgenerals unserm Milizsystem nicht entspricht. In der Tat sprechen verschiedene Gründe gegen diese Lösung. Vor allem hat schon General Wille in seinem Bericht ausgeführt, dass die Vereinigung der gesamten Aufgabe der Armee auf einen einzigen Mann den Chef des eidg. Militärdepartements zum Strohmann herabsinken

lasse. Auch wenn von einem Departementschef je die Zustimmung zu einem derartigen Schattendasein vorausgesetzt werden könnte, so birgt doch diese Regelung ausserordentlich viel Konflikstoff in sich. Es ist vorauszusehen, dass auf die Dauer ein Nebeneinanderbestehen des entrechteten Departementschefs und des allmächtigen Armeeleiters unweigerlich zu schweren, für die Armee wie für das Volk unträglichen Auseinandersetzungen führen würde, und es hiesse die Grundbedingung unseres demokratischen Staatswesens verkennen, wenn man eine derartige Machtfülle mit unserm ganzen Denken und Handeln vereinbar hielte. Die Konflikte, die sich nicht auf Auseinandersetzungen zwischen Armeeleiter und Departementschef beschränken, sondern wahrscheinlich im Gesamtbundesrate und sogar im Parlament ihre Fortsetzung finden würden, sind ein so bedenkliches Moment, dass sie die geringen Vorteile, die ein derartiges System mit sich bringen könnte, in keiner Weise aufzuwiegen vermögen. Nicht umsonst steht dieses System im Widerspruch zu den Auffassungen des Generals, des Generalstabschefs, der drei aktiven Korpskommandanten und des heutigen Chefs der Generalstabsabteilung.

Bei dieser Sachlage scheint mir folgende Lösung gegeben zu sein:

a. Es ist anzuerkennen, dass die *Landesverteidigungskommission* ein vorzügliches beratendes Organ des verantwortlichen Departementschefs sein kann, wenn sie mit mehr Kompetenzen als bisher ausgestattet wird. Sie ist deshalb – weniger zahlenmässig als hinsichtlich der Kompetenzen – besser zu bestellen.

b. Unbestritten ist ferner, dass eine vermehrte *Einheitlichkeit in der Ausbildung* von allen Seiten gewünscht wird und angestrebt werden sollte. Die Meinungen gehen lediglich auseinander, ob diese zentrale Leitung der Ausbildung dem Departementschef zu unterstellen sei. Ich halte dafür, dass eine Zusammenfassung der Dienstabteilungen mit Truppen (Infanterie, leichte Truppen, Artillerie und Genie) unter einem verantwortlichen Chef der Ausbildung oder wie man ihn benennen mag, zweckmässig ist; die Vorzüge, die diesem System innewohnen, wurden vom General und allen bisherigen Berichterstattern anerkannt, sodass das fragliche Amt ohne grosse Widerstände geschaffen werden könnte. Dieser Chef der Ausbildung ist entsprechend meiner Ablehnung eines einzigen Armeeleiters dem Chef des eidg. Militärdepartements direkt zu unterstellen, wie übrigens – der bisherigen Organisation entsprechend – auch die drei Armeekorpskommandanten und der Chef der Generalstabsabteilung.

In der letzten Sitzung der Landesverteidigungskommission ist übrigens gemäss einem Vorschlag des Waffenchefs der Infanterie ein weiterer Schritt zur Vereinheitlichung der Ausbildung der Armee gutgeheissen worden, indem die Ausbildung der Rekrutenschulen und der Unteroffizierschulen der Infanterie in Zukunft den Divisionskommandanten unterstellt werden sollen. Dieser ist für die Ausbildung dem Korpskommandanten gegenüber verantwortlich.

c. Neben dieser Neuschaffung des Chefs der Ausbildung der Armee ist für die *Generalstabsabteilung* folgende Änderung vorzusehen:

Durch die Schaffung eines zweiten Unterstabschefs soll die Generalstabsabteilung schon im Frieden weitgehend der Organisation des Armeestabes angepasst werden. Sie erhält zudem in Anlehnung an die Gruppe 1 c des Armeestabes die Abteilungen für Sanität, Veterinärwesen, Oberkriegskommissariat und Kriegsmaterialverwaltung direkt unterstellt.

d. Die *noch verbleibenden fünf Dienstabteilungen*, die Kriegstechnische Abteilung, die Landestopographie, der passive Luftschutz, die Militärversicherung und die Militärjustiz und eventuell die Militärkanzlei, wären einem besonderen Chef direkt zu unterstellen, der ebenfalls Sitz und Stimme in der Landesverteidigungskommission hat.

e. Eine der Hauptbedingungen der besseren Einheitlichkeit in der Ausbildung ist mit der Schaffung des Truppenamtes und mit der Unterstellung der Infanterieschulen unter die Divisionskommandanten bereits erreicht, denn es ist unbestritten, dass zuerst die Einheitlichkeit in den Ausbildungsgrundlagen, d. h. in den Schulen geschaffen werden muss, bevor an die Einheitlichkeit in den Truppenverbänden herangetreten werden kann. Da sich trotzdem das Bedürfnis geltend macht, auch in den drei Armeekorps, die mir direkt unterstellt bleiben, eine Einheitlichkeit herbeiführen zu können, möchte ich einer Lösung den Vorzug geben, die einen mir unterstellten *Armeeeinspektor* vorsieht, zu welchem Amte in der Regel der älteste Armeekorpskommandant, ohne unterstelltes Armeekorps, ausersehen wäre. Dieser Armeeeinspektor ist im Kollegium der Landesverteidigungs-

kommission etwas hervorzuheben, indem man ihm die Vizepräsidentschaft überträgt. In meinem Auftrag wird er in den drei Armeekorps das Bestehen einheitlicher Auffassung feststellen können und in allen Armeefragen als direkter Mitarbeiter zur Verfügung stehen.

Da in der letzten Sitzung der Landesverteidigungskommission eine Sonderstellung der Fliegertruppen angeregt wurde, ist zu prüfen, ob ihm diese Truppe, die weder zum Truppenamt passt, noch unter die Generalstabsabteilung, bei der sie früher war, gehören kann, dem Armeeeinspektor zu unterstellen sei. Im Kriegsfall steht sie ja auch direkt unter dem General.

f. Es haben demnach Sitz und Stimme in der Landesverteidigungskommission:

Der Departementschef als Vorsitzender.

Der älteste Korpskommandant ohne Armeekorps als Armeeeinspektor und Vizepräsident der L.V.K.

Die drei aktiven Armeekorpskommandanten.

Der Chef der Generalstabsabteilung.

Der Chef des Truppenamtes.

Der Chef der Verwaltungsabteilung.

Dieser Lösung dürfen noch folgende Vorzüge zuerkannt werden:

Alle Bemühungen, den General vorzeitig auf sein verantwortungsvolles Amt vorzubereiten, werden eine weitgehende Lösung finden durch die Übertragung der Generalswahl an den Bundesrat.

Mit der Einsetzung eines in der Landesverteidigungskommission etwas hervorgehobenen Armeeeinspektors und unmittelbaren Beraters des Departementschefs ist die notwendige Garnitur geschaffen, um den Armeestab mit General und Generalstabschef ohne grosse Veränderungen in Zeiten der Gefahr rechtzeitig einsetzen zu können. Dabei besteht keine starre Bestimmung, die zwingen würde, den Armeeeinspektor im Falle der Kriegsgefahr zum General zu machen oder ihm einen befähigteren Armeekorpskommandanten vorzuziehen. Der Chef des Truppenamtes wird unter den zum Generalstabschef erhobenen Chef der Generalstabsabteilung treten und dort seine bisherigen Obliegenheiten weiter erfüllen können.

Innerhalb der Generalstabsabteilung hätte eine andere Verteilung an die beiden Unterstabschefs unter Anpassung an die Gruppen 1 a, 1 b und 1 c des Armeestabes mit Vorzug schon im Frieden zu erfolgen.

Der Departementschef wird durch diese Lösung von der grossen Zahl der bisher direkt unterstellten Dienstabteilungen gänzlich entlastet, ohne dass aber lediglich eine Verschiebung wie nach Vorschlag Roost oder Wille eintreten würde. Die Möglichkeit von Konflikten lassen sich im Kollegium der Landesverteidigungskommission vermeiden, und wenn der Fall eintritt, dass Departementschef und Armeeeinspektor sich gegenseitig bestens verstehen, so wird der verantwortliche Departementschef dem Armeeeinspektor in seiner Vertretung ohne weiteres grösseren Spielraum lassen, als je unter einer erzwungenen Machtfülle möglich wäre. Sind beide aber harte Köpfe, so werden sich ihre Differenzen im Schosse der Landesverteidigungskommission friedlicher und unter Rücksichtnahme auf das Ansehen von Armee, Bundesrat und Parlament, erledigen lassen, als wenn es infolge eines starren Systems zu schweren Auseinandersetzungen kommen würde, deren Schlichtung Sache des Bundesrates wäre.

Mit dieser Lösung glaube ich eine brauchbare und ihrer Verantwortung entsprechende Organisation schaffen zu können, die weder das unserer Volksauffassung zuwiderlaufende Führersystem verkörpert, noch an den bisherigen Unzulänglichkeiten festhält.

Da ich Wert darauf lege, dass im Bundesrat noch vor dem 9. Mai eine Aussprache über die wichtige Frage der Reorganisation der Armeeleitung stattfindet, bitte ich die Herren Kollegen um baldige Prüfung des Gegenstandes⁵.

5. *Objet du procès-verbal auquel est annexé ce rapport de Minger. Pour la suite de cette affaire, cf. E 1004.1 1/373, N° 938, les dossiers E 27, Archiv-Nr. 149 et Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'organisation du département militaire et le commandement de l'armée. (Du 19 décembre 1938), FF, 1938, vol. II, pp. 1121 ss.*