

Verfügungsgewalt
und Befehlsgewalt
d. Bundesheer

1. Beiblatt

Beiblatt zur Parlamentskorrespondenz

20. Feber 1961

143/A.B.

zu 151/J

A n f r a g e b e a n t w o r t u n g

Die Anfrage der Abgeordneten Dr. van T o n g e l und Genossen vom 19. Oktober 1960, betreffend Regelung der Verfügungs- und Befehlsgewalt über das Bundesheer, beantwortet Bundeskanzler Ing. R a a b wie folgt:

Die Bundesregierung kann nicht finden, dass sie mit ihrer Antwort vom 22. Juli 1960 auf die Anfrage der eingangs erwähnten Abgeordneten vom 1. Juni 1960, Nr. 124/J, das verfassungsmässig gewährleistete Anfrage-recht von Mitgliedern des Nationalrates verletzt hätte. Das Geschäfts-ordnungsgesetz des Nationalrates sieht im § 28 Abs. 3 vor, dass die befragte Regierung bzw. das befragte Mitglied der Regierung die Beantwortung mit Angabe der Gründe ablehnen kann. Nun hat die Regierung einen Teil dieser Anfrage zwar nicht beantwortet, die Gründe hiefür aber bekanntgegeben. Somit ist das Anfragerecht der Mitglieder des Nationalrates nicht ge-schmälert worden.

Die Bundesregierung steht aber nicht an, ihre Erwägungen zu der von den Abgeordneten sich zu eigen gemachten Privatstudie vorzuenthalten.

Das Gutachten stellt auf Seite 2 die Behauptung auf, es waren für die nun längst fällig gewesene Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bundes-präsidenten, Bundesregierung und Bundesminister für Landesverteidigung nicht die militärischen und rechtlichen Kriterien einer solchen Ermächtigung, sondern parteipolitische Erwägungen im Vordergrund gestanden. Es wird die Frage aufgeworfen, ob sich die Bundesregierung mit der von ihr vorgenommenen Abgrenzung der Ermächtigungen nicht etwa eine Verantwortung auferlegt habe, die sie weder vor sich selbst noch vor dem Bundesvolk zu tragen in der Lage sei. Um die Bestimmung des Art. 80 des Bundes-Verfassungsgesetzes richtig verstehen zu können, ist es erforderlich, die Geltungsvoraussetzungen dieser Verfassungsvorschrift zu ergründen:

Der Wortlaut des Art. 80 des Bundes-Verfassungsgesetzes verwendet folgende Begriffe:

- a) Oberbefehl,
- b) Verfügung über das Bundesheer,
- c) Befehlsgewalt über das Bundesheer,
- d) Verfügung über das Bundesheer durch den zuständigen Bundesminister innerhalb der ihm von der Bundesregierung erteilten Ermächtigung.

2. Beiblatt

Beiblatt zur Parlamentskorrespondenz

20. Feber 1961

Träger des Oberbefehls ist der Bundespräsident mit der merkwürdigen, von der Verfassung selbst gemachten Einschränkung, dass sich das Ausmass der aus dem Oberbefehl entspringenden Befugnisse nach dem auf der Stufe eines einfachen Bundesgesetzes stehenden Wehrgesetz bestimmt. Es hat somit der einfache Bundesgesetzgeber in der Hand, den dem Bundespräsidenten potentiell durch die Verfassung garantierten Oberbefehl dem Gegenstand und dem Umfang nach näher zu umschreiben.

Die Ausübung der unmittelbaren Befehlsgewalt über das Bundesheer ist nach Art.80 Abs.3 Bundes-Verfassungsgesetz dem für militärische Angelegenheiten zuständigen Bundesminister vorbehalten. Dazwischen liegt eine Sparte, die im Art.80 Abs.2 Bundes-Verfassungsgesetz als "Verfügung über das Bundesheer" bezeichnet wird; diese Verfügung steht dem zuständigen Bundesminister nur innerhalb der ihm von der Bundesregierung erteilten Ermächtigung zu.

Es ist zunächst zu untersuchen, was unter "Verfügung" zu verstehen ist; ferner ist zu untersuchen, aus welchen Rechtsvorschriften sich die Massnahmen der Verfügung über das Bundesheer ergeben sollen, die im Art.80 Abs.2 Bundes-Verfassungsgesetz erfasst werden.

Die von der Bundesregierung zu erteilenden Ermächtigungen haben die Verfügung über das Bundesheer - und nur diese - zum Gegenstand. Diese Verfügung wiederum ist regelmässig durch das Wehrgesetz bestimmt, was aus dem Zusammenhang der zwei Halbsätze des Art.80 Abs.2 Bundes-Verfassungsgesetz hervorgeht.

Der Begriff der Verfügung wiederum kann nur aus der historischen Interpretation dieser Verfassungsbestimmung ermittelt werden. Hierbei ist auf das Gesetz vom 6. Feber 1919, StGBI.Nr.91, betreffend vorläufige Bestimmungen über die bewaffnete Macht, zurückzugreifen, das im §2 folgendes bestimmt.

"(1) Über die bewaffnete Macht verfügt die Nationalversammlung nach folgenden Bestimmungen:

(2) Die Angelegenheiten der bewaffneten Macht gehören in den Wirkungskreis des Staatssekretärs für Heerwesen. Diesem ist auf die Dauer der gegenwärtig bestehenden aussergewöhnlichen Verhältnisse oder eines Aufgebotes der ihm unterstellte Oberbefehlshaber beigegeben, insbesondere für die Verwendung der bewaffneten Macht, ihre militärische Führung und Ausbildung.

(3) Die Verwendung und Leitung der bewaffneten Macht obliegt dem geschäftsführenden Staatsratsdirektorium. Dieses bestellt und enthebt den Oberbefehlshaber und bezeichnet dem Staatssekretär für Heerwesen die Zwecke der Verwendung der bewaffneten Macht. Im Rahmen dieses Auftrages führt der Oberbefehlshaber den Oberbefehl."

3. Beiblatt

Beiblatt zur Parlamentskorrespondenz

20. Feber 1961

Aus den parlamentarischen Materialien zu diesem Vorläufigen Wehrgesetz ergibt sich folgendes:

Die Regierungsvorlage wollte die Ausübung der "Verfügung" nach Verwendung und militärischer Führung einerseits und nach Organisation und Verwaltung anderseits geteilt wissen. Die ersteren Aufgaben (Verwendung und militärische Führung) sollten dem geschäftsführenden Staatsratsdirektorium übertragen und von ihm dann der Oberbefehl ausgeführt werden. Die letzteren Aufgaben (Organisation und Verwaltung) wären dem Staatsrat zugekommen und von ihm durch einen seiner Beauftragten, den Staatssekretär für das Heerwesen, zu besorgen gewesen. Damit wollte die Regierungsvorlage eine reinliche Scheidung der Kompetenzen zwischen militärischer Führung und Verwaltungsagenden erzielen. In einem Punkt wäre dies allerdings nicht vollständig gelungen: Es wäre nämlich nicht möglich, den Oberbefehlshaber von der Verwaltung und Organisation des seiner Führung anvertrauten Heeres fernzuhalten.

Diese Unstimmigkeit hat der Ausschuss erkannt und laut seinem Bericht die Doppelunterstellung des Oberbefehlshabers unter das Direktorium und den Staatssekretär für Heerwesen nicht für zweckmässig erachtet, "weil man erfahrungsgemäss nicht zwei Herren dienen könne". Er hat deshalb den Oberbefehlshaber zur Gänze dem für militärische Angelegenheiten verantwortlichen Staatssekretär unterstellt. Damit würde aber die Verantwortlichkeit des Staatssekretärs für Heerwesen, die sich bisher ebenso wie jene des früheren Kaiserlichen Kriegs- und Landesverteidigungsministers nur auf die militärische Verwaltung erstreckte, auf alle Angelegenheiten der bewaffneten Macht ausgedehnt.

Dies war auch die Ansicht der Bundesverfassung in der Fassung von 1920 und des darin festgehaltenen Wortlautes des Art. 80, der nur von einer "Verfügung über das Bundesheer" sprach. Erst die Verfassungs-Novelle von 1929 hat dann die oben erwähnten vier Begriffe nebeneinander gestellt. Sie hat damit offenbar wiederum auf das ursprünglich bestandene System zurückgegriffen, das zwischen der Verwendung und militärischen Führung einerseits und der militärischen Verwaltung anderseits unterscheiden wollte.

Die militärtaktischen Massnahmen werden offenbar unter dem Begriff der Befehlsgewalt zusammengefasst und dem Bundesminister für Heerwesen überantwortet, der Oberbefehl als solcher jedoch dem Bundespräsidenten nach Massgabe des Wehrgesetzes vorbehalten. Der Begriff der Verfügung umfasst somit offenbar Massnahmen, die auf die Verwendung und militärische Führung des Heeres gerichtet sind, soweit sie im Wehrgesetz geregelt sind.

Die von der Bundesregierung zu erteilende Ermächtigung wird sich somit auf jene Massnahmen des Wehrgesetzes beziehen müssen, die die Verwendung und militärische Führung des Heeres zum Gegenstand haben.

Unterstellt man dem Art. 80 Bundes-Verfassungsgesetz die eben dargelegte Bedeutung, so ist zu den Ermächtigungen folgendes zu bemerken:

Zu I. Z. 1: Soweit die hier behandelten Massnahmen solche der "Verfügungsgewalt über das Bundesheer" sind, unterliegen sie der Beschlussfassung der Bundesregierung. Der Regierung sind für die Erteilung von Ermächtigungen gegenüber dem Bundesminister für Landesverteidigung nur insoweit Schranken auferlegt, als einerseits dem Bundespräsidenten der Oberbefehl, anderseits dem Bundesminister für Landesverteidigung die Befehlsgewalt über das Bundesheer gewahrt sein muss; im übrigen ist der Spielraum innerhalb dieser beiden Grenzen ein beliebiger. Wieweit die Regierung die Verfügung delegiert, ist somit ihr überlassen; sie kann sie einschränkend oder ausdehnend übertragen. Setzt sie Bedingungen, so wird eben die Verfügung nur in eingeschränktem Umfang übertragen. Das scheint aber nach dem Wortlaut des Art. 80 Bundes-Verfassungsgesetz und den eben entwickelten Gedankengängen möglich.

Zu I. Z. 2: Diese Bestimmung enthält überhaupt keine Ermächtigungen, sondern die Feststellung, dass bestimmte Massnahmen der Verfügung über das Bundesheer bei der Bundesregierung verbleiben und nicht an den Bundesminister für Landesverteidigung delegiert werden. Eine Berichterstattung an den Bundespräsidenten kann wohl nicht als ein Verstoss gegen eine Verfassungsbestimmung ausgelegt werden.

Zu I. Z. 3: Für den Fall der Gefahr im Verzuge hat sich die Bundesregierung das Verfügungsrecht vorbehalten und an keine andere Stelle delegiert. Dies kommt auch im Wortlaut des Punktes I. Z. 3 zum Ausdruck. Die Regierung ist sich des dem Staatsrecht eigentümlichen Grundsatzes, dass eine vom Gesetzgeber einschliesslich des Verfassungsgesetzgebers einem Vollzugsorgan übertragene Gewalt nicht weiter übertragen werden kann, es sei denn, es wäre dies gesetzlich (verfassungsgesetzlich) normiert, wohl bewusst.

Zu II. Z. 1 bis 4: Die hier enthaltenen Ausführungen sind keine Regelungen im Sinne des Art. 79 Abs. 3 Bundes-Verfassungsgesetz, womit die Behörden und Organe, die die Mitwirkung des Bundesheeres unmittelbar in Anspruch nehmen können, bestimmt werden, sondern sie setzen vielmehr eine solche Inanspruchnahme voraus; dann, wenn dieser Tatbestand vorliegt, trifft die Z. II Bestimmungen darüber, innerhalb welcher Grenzen sich die Regierung die Verfügung vorbehält bzw. die Verfügung an den Bundesminister für Landesverteidigung delegiert.

Zu III. VII und VIII gilt das zu II Gesagte entsprechend.