

# Rüstungsreferendum : Sonderrecht zum Nachteil der Landesverteidigung

Autor(en): **Brunner, Dominique**

Objektyp: **Appendix**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische  
Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **152 (1986)**

Heft 4

PDF erstellt am: **22.07.2024**

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Rüstungsreferendum – Sonderrecht zum Nachteil der Landesverteidigung

Oberst i Gst Dominique Brunner





## 1. Das Volksbegehren

Die Volksinitiative «für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben» (Rüstungsreferendum) wurde im Mai 1983 eingereicht. Sie hat folgenden Wortlaut: «Artikel 89, Absatz 2 der Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt: Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und einfache Bundesbeschlüsse, die Verpflichtungskredite über die Beschaffung von Kriegsmaterial, über militärische Bauten, über Landerwerbe oder über Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchsprogramme des Eidgenössischen Militärdepartementes beinhalten, sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 50 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.»

Volk und Stände werden in absehbarer Zeit aufgerufen

werden, über diese Verfassungsänderung zu entscheiden. Nachdem der Bundesrat bereits im Herbst 1983 beschlossen hat, das Volksbegehren ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen, wird seine Botschaft an die eidgenössischen Räte in naher Zukunft erwartet. Dann werden diese die Volksinitiative beraten. Für die Beschlussfassung bzw. Antragstellung an den Souverän stehen nach Gesetz (Geschäftsverkehrsgesetz) vier Jahre ab Zustandekommen des Volksbegehrens zur Verfügung, davon maximal drei für die Vorlage der bundesrätlichen Botschaft. Eine Verlängerung der Frist für die Behandlung von Initiativen durch Bundesrat und Parlament um ein Jahr ist möglich, jedoch an Voraussetzungen gebunden, die im vorliegenden Fall nicht gegeben sind.

## 2. Wessen Initiative?

Die Initiative mit dem verführerischen Titel «für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben» hat eine lange, verworrene Vorgeschichte, und reichlich verworren ist auch ihre Herkunft. Zunächst zur Vaterschaft. Urheber, nach der Terminologie der Bundeskanzlei, sind 16 Mitglieder der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, darunter so prominente wie Präsident Hubacher, Vizepräsident Vollmer oder Nationalrätin Dr. Uchtenhagen, aber auch der frühere Fraktionschef der Partei im Nationalrat und nunmehrige Freiburger Regierungsrat Morel. Die einfache Mehrheit der sechzehn kann die Initiative vorbehaltlos zurückziehen. Aber die Idee kam weder von Hubacher, noch von Uchtenhagen oder Morel, sie stammt offensichtlich von Exponenten des militanten linken Flügels der Partei.

### Das Postulat betreffend die Militärausgaben

1976 befasste sich der Parteitag der SPS mit einem in diese Richtung zielenden Vorschlag einer Sektion der SP Basel an. Im Frühjahr 1977 inszenierte die sozialdemokratische Fraktion in Bern ein komplexes Manöver mit der Einreichung eines Postulates zu den Militärausgaben, dessen unmittelbarer Anlass die bundesrätlichen Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes waren, das aber vom vorgenannten Parteitagsbeschluss mitbestimmt worden sein muss. Denn der Bundesrat wurde nicht nur eingeladen, über den Bereich der Militärausgaben im weitesten Sinn zu berichten, sondern auch die Frage nach den Vor- und Nachteilen einer Referendumpflicht für Rüstungsbotschaften zu beantworten.

Was wollte man damit? Das Terrain propagandistisch vorbereiten, indem die Frage nach dem Rüstungsreferendum offiziell aufgeworfen und ebenso offiziell beantwortet und diskutiert würde, womit die Aufmerksamkeit von Medien und Öffentlichkeit auf diese breiteren Schichten gewiss nicht auf den Nägeln brennende Frage gelenkt würde? Oder manifestierte sich in diesem Vorstoss nicht vielmehr die Abneigung prominenter Sozialdemokraten gegen eine Rüstungsreferendumsinitiative, die ihren Vorstellungen von der Rolle der Bundesversammlung bei der Festlegung der Bundesausgaben ebenso widersprach wie

dem eigenen Bekenntnis zu einer effizienten Landesverteidigung? Für diese Annahme spricht vieles! So namentlich das durchaus voraussehbare Echo auf das Postulat, nämlich die eindruckliche Bestätigung, dass die Militärausgaben in weit geringerem Masse zugenommen hatten als so gut wie alle übrigen Ausgabengruppen des Bundes, und dass sie sich überhaupt in sehr wohl tragbaren Größenordnungen hielten. Das Postulat zu den Militärausgaben zwang den Bundesrat keineswegs, eine dem Publikum allenfalls bislang entgangene Aufblähung der Militärausgaben einzugestehen. Es bot der Regierung im Gegenteil die willkommene Gelegenheit, eingehend über den tatsächlichen Umfang unserer finanziellen Anstrengungen zugunsten der militärischen Selbstbehauptung zu orientieren und dabei nachzuweisen, dass man sich sehr zurückgehalten und, angesichts der sich aus Bedrohung und Zustand unserer Bewaffnung ergebenden Bedürfnisse, vielleicht sogar zu sehr zurückgehalten hatte. Wollte man Munition für eine Kampagne gegen die Militärausgaben auf diesem Wege beschaffen, was voraussetzt, dass man die Lage völlig falsch beurteilt hätte, gewissermassen das Lamento des eigenen linken Flügels über ein massloses Wachstum der Aufwendungen für die Rüstung für bare Münze genommen hätte, so hatte man sein Ziel verfehlt.

Dass solches die Absicht der Fraktion oder ihrer Mehrheit war, ist nicht anzunehmen, erst recht nicht angesichts der Aufnahme der Frage nach der Zweckmässigkeit eines Rüstungsreferendums in das Postulat. Welcher realistisch urteilende Parlamentarier konnte glauben, dass sich der Bundesrat in diesem Punkte in Verlegenheit bringen liesse? Diesem wurde vielmehr auch hier der Anlass verschafft, zwingende Gründe gegen ein Ausnahmerecht bezüglich der Rüstungsbeschaffung öffentlich auszubringen. Als Fazit ergibt sich, dass das sozialdemokratische Postulat betreffend die Militärausgaben vom 24. März 1977 nur als Schachzug verständlich erscheint, welcher im Ergebnis Argumente gegen die Lancierung eines Volksbegehrens liefern sollte, das erheblichen Kräften in der sozialdemokratischen Führung widerstrebte. Die spätere Entwicklung sollte die Gegner oder Skeptiker in dieser Frage schlagend bestätigen.



## Druck von weit links

Doch der Druck des mindestens pazifistisch eingestellten, teilweise auf die Demontage unserer Sicherheit, soweit sie von militärischen Vorkehrungen abhängig ist, bedachten Flügels innerhalb des breiten Meinungsspektrums, das die Sozialdemokratie abdeckt, hielt an. Bis zum Beginn der Unterschriftensammlung für die Initiative in Sachen Rüstungsreferendum im November 1981 war das Thema am Parteitag traktandiert: Grundsatzbeschluss 1979 und Genehmigung des Initiativtextes 1980.

Die Diskussion über die Einführung eines Referendumsrechtes bei Rüstungsprogrammen blieb nicht auf die Sozialdemokratische Partei beschränkt. Ja der Anstoss dazu kam auch aus links von der SP beheimateten Kreisen.

Der schweizerische «Friedensrat», der schon immer dabei gewesen war, wenn es galt, pazifistische Parolen zu propagieren und der schweizerischen Landesverteidigung die Daseinsberechtigung abzuspreechen oder irgendwelche Vorfälle gegen die Armee auszuschlachten, steht ebenso wie Exponenten der marxistisch-leninistisch orientierten Parteien Poch und SAP am Ursprung der Rüstungsreferendumsinitiative. 1979 agierte der Friedensrat mit einem eigenen Initiativtext zum Rüstungsreferendum, während der Poch-Mann Herzog im Nationalrat am 12. Dezember desselben Jahres eine parlamentarische Initiative einreichte, die im wesentlichen dasselbe verlangte wie das sozialdemokratische Volksbegehren. Diese Aktionen hatten offensichtlich zum Ziel, die grosse, an der Regierung beteiligte Arbeiterpartei zu konditionieren, sie durch konzentrische Vorstösse derart unter Druck zu setzen, dass sie nicht umhin könnte, mit der von – für Haltung und Stimmung in der Gesamtpartei nicht eben repräsentativen – Parteitagsmehrheiten beschlossenen Initiative ernst zu machen.

### Lancierung der Initiative Ende 1981

Als die sozialdemokratischen Urheber des Volksbegehrens schliesslich dem Auftrag nachkamen und das Volksbegehren in der einleitend wiedergegebenen Fassung lancierten – Pressekonferenz am 26. November 1981 in Bern –, konnte die Stimmung in der Öffentlichkeit als für das Vorhaben günstiger als zuvor eingeschätzt werden. Die von Deutschland ausgegangene Diskussion über Krieg und Frieden im Atomzeitalter, für die der NATO-Doppelbeschluss vom 12. Dezember 1979 der vordergründige Auslöser gewesen war, und im besonderen die ebenso «deutschstämmige» Agitation gegen die eine Seite des Doppelbeschlusses darstellende Nachrüstung in Form von 572 einzuführenden Mittelstrecken-Lenk Waffen und Marschflugkörpern hatten auf unser Land übergegriffen. Zur gleichen Zeit, am 5. Dezember, kam es in Bern zu einer – nach schweizerischen Massstäben, wohl-

verstanden – Massendemonstration, die sich höchst einseitig gegen das wandte, was das nordatlantische Bündnis in unzweifelhafter Reaktion auf unprovokierte Aufrüstungsmassnahmen der Sowjetunion beschlossen hatte. Nicht die Sozialdemokratische Partei als solche, jedoch ihre Spitze schloss sich dem Protest opportunistisch an, der schliesslich nichts an der strategisch gebotenen Massnahme änderte: Angesichts der Weigerung der Sowjetunion, den militärisch sachlich nicht zu rechtfertigenden rapiden Aufbau des SS-20-Lenk Waffenpotentials einzustellen und mindestens teilweise rückgängig zu machen, die sich in der Fruchtlosigkeit der Genfer Verhandlungen zum Thema dokumentierte, blieb den Westmächten, vorbehaltlich der Kapitulation vor sowjetischer Erpressung durch einseitiges Vorgehen und Manipulation verunsicherter Teile der westeuropäischen Öffentlichkeit, keine andere Wahl, als mit der Realisierung der Nachrüstung zu beginnen. Und das geschah Ende 1983 auch planmässig. Doch Verbreitung und Intensität der pazifistischen Stimmung wurden von oberflächlich und kurzsichtig urteilenden Zeitgenossen nicht etwa nur im sozialdemokratischen Lager ganz und gar überschätzt. Das beweist nicht nur das seither sichtbar gewordene Erlahmen, ja Dahinsebeln der Friedensbewegung, darauf weist auch die Tatsache hin, dass es der SP trotz der angedeuteten, a priori als günstig zu beurteilenden äusseren Voraussetzungen nicht gelang, die erforderlichen 100 000 Unterschriften von Aktivbürgern innerhalb von 18 Monaten beizubringen. Als die Unterschriftenlisten eingereicht wurden, erwies sich, dass die Partei allein das Ziel nicht erreicht hätte. Sie hatte gerade rund 80 000 Unterschriften sammeln können, etwa 20 000 weniger als die gesetzlich vorgeschriebenen 100 000. Zustande kam die Initiative nur durch den Einsatz der oben genannten extremen Linken marxistischer Observanz. Diese legte sich in letzter Stunde tüchtig ins Zeug und sammelte, vor allem die SAP, noch rund 31 000 Unterschriften. Nur durch diesen Sukkurs, der schwerlich nach dem Sinn der Sozialdemokratischen Partei war, kam das Volksbegehren überhaupt zustande.

Die schwierige Entstehung des Volksbegehrens innerhalb der sozialdemokratischen Organe und das noch schwierigere Zustandekommen in der stimmberechtigten Bürgerschaft begründen die über dieses Kapitel gestellte Frage: Wessen Initiative? Ist sie jetzt wirklich ein von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz getragenes dringendes Anliegen? Oder haben wir es mit einem Verlegenheitsvorstoss der Partei zu tun, an dem andere Kräfte in erster Linie interessiert sind? Restlosen Aufschluss wird erst die Beratung der Initiative im eidgenössischen Parlament gewähren. Dann wird sich zeigen, mit welchem Elan die vom Volk gewählten Vertreter der Partei dieses von Fraktion und Parteivolk offensichtlich nicht als vorrangig empfundene, vielleicht ungeliebte Volksbegehren verfechten und ob sie überhaupt dahinter stehen. Fürs erste bleibt die Frage offen, um wessen Initiative es sich handle, was für die weitere Erörterung durchaus von Belang ist.

## 3. Was auf dem Spiele steht

### Die Frage des Finanzreferendums

Zur Beurteilung des «enjeu», dessen was auf dem Spiele

steht, ist ein Hinweis auf die geltende Kompetenzordnung in Finanzfragen auf Bundesebene unerlässlich. Im Gegensatz zur kantonalen Stufe kennt der Bund kein Fi-



nanzreferendum. Noch in einer zum überblickbaren Zeitraum gehörenden Vergangenheit scheiterte ein auf dem Initiativweg initiiertes Vorstoss zugunsten einer Unterstellung von Ausgabenbeschlüssen der eidgenössischen Räte unter das Referendum. Am 30. September 1956 warfen Volk und Stände mit 331 117 gegen 276 660 Stimmen und sechzehneinhalb verwerfenden gegenüber fünfeinhalb annehmenden Ständen einen Gegenvorschlag der Bundesversammlung zur sogenannten «Sparinitiative», die zugunsten dieses Gegenentwurfes zurückgezogen worden war. Der Gegenvorschlag sah vor, einmalige Ausgaben des Bundes von mehr als zehn Millionen und wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen Franken dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Der Voranschlag der Eidgenossenschaft wäre vom Referendum ausgenommen worden. In diesem Rahmen hätte es das postulierte Rüstungsreferendum wohl gegeben, aber nicht ein sich nur auf Rüstungsbeschaffungen beziehendes Referendum, sondern ein bei allen Bundesausgaben geltendes Entscheidungsrecht des Volkes. Es wäre reizvoll, sich vorzustellen, wie sich die Bundesausgaben in den von unkritischer Wachstumsgläubigkeit bestimmten sechziger und frühen siebziger Jahren – vor dem als «Erdölchock» bezeichneten, damals längst voraussehbaren kolossalen Anstieg der Erdölpreise mit der Folge einer weltweiten, psychologisch höchst relevanten, ja heilsamen Rezession – mit einem solchen Finanzreferendum entwickelt hätten. Fest steht jedenfalls, dass eine ganze Reihe von Projekten, die gerade denjenigen am Herzen liegen, welche im Lager der Befürworter des Rüstungsreferendums zu vermuten sind, abgewürgt worden wäre ... Immerhin ist es beachtlich, dass das eidgenössische Parlament zur Abwendung der «Sparinitiative» zu einem so einschneidenden Gegenvorschlag Hand bot, der seiner potentiellen Entmachtung in Ausgabenfragen gleichkam. Ebenso oder noch auffälliger sind die Argumente, die ausgerechnet die Landesregierung zugunsten der Referendumpflicht für eidgenössische Ausgaben vorbringen zu müssen glaubte. Aber in diesem Fall ging es tatsächlich um die Entscheidungsgewalt des Souveräns, um die Ausweitung eines auf kantonaler Stufe ausgebildeten und ausgeübten Rechts auf die eidgenössische Ebene. Zur Debatte stand eine staatsrechtliche und staatspolitische Frage. Sie wurde vom letztlich zuständigen Volk in dem Sinn entschieden, dass im Bund das abschliessende Budgetrecht des Parlamentes gelten solle, was zweifellos vernünftig war und bleibt. Nur die Erhebung von Bundessteuern wird dem Volk unterbreitet, sodann in Verbindung mit der Übernahme einer neuen Bundesaufgabe stehende Ausgaben.

Die Rüstungsreferendumsinitiative wirft nicht eine Frage aus staatsrechtlich-staatspolitischer Sorge auf, sondern greift einen spezifischen Bereich in der Absicht heraus, hier eine Änderung herbeizuführen. Nicht um die «Mitsprache des Volkes» geht es den für das Volksbegehren Verantwortlichen, wer immer sie seien, sondern um die Erschwerung der Rüstungsbeschaffung, damit um die Beeinträchtigung der Landesverteidigung. Das belegen erdrückende Indizien.

Nehmen wir schon die Überschrift über die Initiative «für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben». Nach schweizerischem Recht gibt es nicht eine «Mitsprache», was doch bescheiden wäre, des Souveräns, sondern, wo es um Verfassung und Gesetz geht, das Entscheidungsrecht des Volkes. Entweder wird das, worum es

geht, bewusst heruntergespielt, oder wir haben es mit Anleihen bei einer ausländischen Vorstellungswelt und entsprechend ausländischem Vokabular zu tun. Abgesehen von diesem sehr wohl bedeutsamen Detailaspekt, ist der Name der Initiative vielsagend. Gegenstand der geforderten «Mitsprache» sind die Militärausgaben, was im übrigen auch nicht stimmt, werden doch die «laufenden Ausgaben» nicht betroffen. Abgesehen hat man es auf die Rüstungs- bzw. Investitionsausgaben, die Verpflichtungskredite ganz generell, die die Erneuerung bzw. Ergänzung von Bewaffnung und Ausrüstung unserer Armee sowie militärische Bauten zum Zwecke haben. So wenig, wie es den geistigen Urhebern um die «Verwesentlichung» der Demokratie geht, geht es ihnen um den direkten Angriff auf das Bestehen der Armee, wie er mit der famosen Abschaffungsinitiative vorgetragen wird. Ein solches Vorhaben halten sie in realistischer Beurteilung der Dinge für aussichtslos. Also wird ein indirektes Vorgehen gewählt, das a priori mehr Chancen hat, ernsthafte Debatten auszulösen und da und dort Zustimmung zu finden. Aber so grundverschieden ist es auch nicht. Die Annahme und Anwendung des Rüstungsreferendums bildet bei logischer Betrachtung eine Vorstufe zur ausdrücklichen Armeeabschaffung. Sie bedeutet eine «abolition différée», die langsame Ausdünnung der Rüstung, die langsame Entwaffnung des Milizheeres. Zumindest eröffnet sie diese Möglichkeit in rechtlicher Beziehung.

#### Wahrscheinlicher Einsatz der Referendumswaffe

Gemäss Initiative würde jede Beschaffung, die im Rahmen einer Rüstungsbotschaft im Sinn eines Verpflichtungskredites vom Parlament bewilligt werden muss, dem fakultativen Referendum unterstehen. Dasselbe gälte für Bauvorhaben. Innerhalb dreier Monate zu sammelnde mindestens 50 000 Unterschriften wären die Voraussetzung für die Volksabstimmung. Konzentrieren würde man sich auf die grossen Rüstungsvorhaben, etwa eine Panzerbeschaffung wie 1984, die einen Verpflichtungskredit von über 3,3 Milliarden verlangte, oder eine kommende Flugzeugbeschaffung, die ähnliche Mittel beanspruchen dürfte. Man könnte sich aber auch kleinere Vorhaben aussuchen, denen für den Einsatz der Armee eine Schlüsselbedeutung zukommt. Das Referendum zustande zu bringen, wäre nicht übermässig schwierig. Man macht sich keineswegs des Defaitismus schuldig und verkennt unser Volk nicht, wenn man bei einer Gesamtzahl von 4,1 Millionen stimmberechtigter Schweizerinnen und Schweizer davon ausgeht, dass sich immer wieder 50 000 oder 1,2 Prozent dazu überreden liessen, ihre Unterschrift unter eine solche Referendumsliste zu setzen. So viele Sympathisanten unter den Stimmberechtigten haben die Gegner der Armee, damit der militärisch untermauerten schweizerischen Selbstbehauptung wohl schon.

Gewiss lässt sich einwenden, dass dem Souverän so viel Urteilskraft zuzubilligen sei, dass er, vor entscheidende Vorlagen gestellt, aus seiner grundsätzlichen Einsicht in die Notwendigkeit einer glaubwürdigen Bewaffnung unserer Soldaten heraus ja stimmen würde. Doch wie würde die Sache gerade von denjenigen präsentiert, die sich für das Rüstungsreferendum besonders verwenden? Das lässt sich mit Bestimmtheit voraussagen: Gesprochen würde nur vom Frieden und der «Überrüstung» zum einen, von



den «enormen Kosten» zum anderen. Und die Kosten wirken, weil aus dem grösseren Zusammenhang herausgelöst, immer imponierend. Über drei Milliarden für die Einführung von 380 Panzern! Wer kann schon mit dem Begriff «Milliarde» etwas anfangen? Jedenfalls wenige, für alle anderen – rechtschaffenen – Bürger ist das einfach schrecklich viel Geld. Und dass der Schweizer Souverän im Blick auf erkleckliche Ausgaben des Staates a priori die Haltung des sparsamen Hausvaters einnimmt, ist erstens erwiesen und zweitens grundsätzlich sehr wohl berechtigt. Gerade die verbissenen Anhänger des Rüstungsreferendums wissen das, und folgerichtig nehmen sie gegen ein generelles Finanzreferendum Stellung. Die nationalrätliche Debatte über die parlamentarische Initiative Herzog vom 18. März 1981 lieferte da trefflichen Anschauungsunterricht.

Referendumskämpfe um Rüstungsvorlagen würden somit in erster Linie zum Streit ums Geld. Der Demagogie der der militärischen Landesverteidigung feindselig gegenüberstehenden Kreise würden Tür und Tor geöffnet. Dem wird man entgegenhalten, es liege nur an der befürwortenden Seite, ihre Fachargumente für dieses oder jenes Ausbauprojekt unters Volk zu bringen, das Faktum der Milizarmee und damit vergleichsweise hoher Fachkompetenz vieler in militärischen Fragen geschickt auszunutzen. Und darauf ist wiederum zu erwidern, dass hierzulande in der Tat überdurchschnittlich viele in unmittelbarem Kontakt mit der Armee stehen, überdurchschnittlich viele über einiges Fachwissen verfügen – mehr als 40 000 Offiziere, die, allein bis sie Offizier wurden, mehr als ein Jahr Militärdienst geleistet haben, dazu über 100 000 Unteroffiziere, von denen viele beherzte Patrioten sind –, dass aber gut die Hälfte des Stimmpotentials auf Frauen entfällt, deren Masse, und das ist ihnen nicht vorzuwerfen, von Militärischem nur vom Hörensagen weiss.

Wie sollte man der fragenden, vielleicht verunsicherten weiblichen Mitbürgerin in der kurzen Zeit zwischen einem Parlamentsbeschluss über eine Flugzeugbeschaffung und der bald nach Ablauf der dreimonatigen Referendumsfrist stattfindenden Volksabstimmung einen Kursus auf freiwilliger Basis über strategische sowie operativ-taktische Aspekte des Flugwaffeneinsatzes verabfolgen können? Dann und wann, das kommt dazu, kann man dem Milizkader zumuten, orientierend und klärend in die militärpolitische Debatte einzugreifen – so bei den drei seit 1972 im Vorfeld von Volksabstimmungen über militärpolitisch brisante Vorlagen geführten Diskussionen, nämlich über die Waffenausfuhrverbots-Initiative und die zwei Zivildienstvorlagen. Aber in kurzen Abständen, etwa 1985 zur Panzerbeschaffung, 1987 zur Tow-Piranha-Beschaffung und in den frühen neunziger Jahren zu einer Flugzeugbeschaffung, könnte das vernünftigerweise nicht erwartet werden.

## Damoklesschwert Rüstungsreferendum

Doch damit sind die Argumente gegen ein Rüstungsreferendum nicht erschöpft. Gravierend wäre seine indirekte Wirkung auf unsere Rüstungsbeschaffung. Jede von Generalstabschef und Kommission für Militärische Landesverteidigung (KML) für notwendig erklärte Beschaffung neuer Rüstungsmaterials, jede vom Chef EMD und vom Bundesrat befürwortete Beschaffung stünde unter dem Damoklesschwert der Drohung mit dem Referendum. Das Parlament, an dessen Einsicht in die militärischen Bedürfnisse nicht zu zweifeln ist – es hat das gerade seit den siebziger Jahren ungezählte Male bewiesen –, wäre in seinen Entscheidungen nicht mehr frei, und dass es, vor allem mit der Zeit, der ständigen, demagogisch geführten Abstimmungskämpfe wegen Rüstungsvorhaben müde würde, ist anzunehmen und wäre auch nicht unverständlich.

Aber schon auf Stufe Exekutive würde die Bereitschaft sinken, das militärisch Gebotene zu beantragen, wenn – vor dem Hintergrund von Referendumsdrohungen – mit Niederlagen im Parlament gerechnet werden müsste. Unser politisches System ist in der Praxis auf den Kompromiss, auf das Sich-Einigwerden im Gespräch, ohne dass die Späne fliegen, und auf das Vermeiden des Gesichtsverlustes für den einen oder anderen angelegt. Der vom EMD ausgehende bundesrätliche Vorschlag für die jüngste Panzerbeschaffung, die in zwei Schritten zu vollziehen gewesen wäre, bei einem gemächlichen Rhythmus von drei Panzern monatlich, entsprang genau dieser Grundhaltung: Man wollte niemanden erschrecken mit der Forderung nach einem «Gewaltspaket» und binnen kürzester Frist aufzubringenden hohen Beträgen und nahm, um keine übermässigen Risiken einzugehen, manche militärische und finanzielle Unzukömmlichkeiten in Kauf. Nur das Parlament konnte die aufs Ganze gesehen kostengünstigere Lösung vorlegen, die in der Beschaffung von 380 Panzern in einem Zuge bestand. Was hätte die Landesregierung bei Vorhandensein eines Referendumsrechts beantragt, wie hätte sich das Parlament verhalten? Man tritt niemandem nahe, wenn man Zweifel äussert, und man bestätigt schon gar nicht den Verdacht, dann würden Regierung und Parlament endlich – unter dem Druck des Referendums – bei militärischen Beschaffungen nur noch das absolut Notwendige vorschlagen. Das machen sie nämlich heute schon und seit langem. Man zeigt nur eine wahrscheinliche Entwicklung auf.

Und darauf setzen jene, die sich mit aller Kraft für das Rüstungsreferendum eingesetzt haben, einsetzen und noch einsetzen werden. Angestrebt wird eine Art generalpräventiver Wirkung gegen eine zeitgemässe, Dissuasion und Abwehrkraft unserer Armee erhaltende oder fördernde Rüstung. Der dabei erzielte Spareffekt ist nur Begleiterscheinung.

## 4. Staatstrechtliche Problematik

«Alle die genannten Erlasse veranschaulichen die Tatsache, dass der allgemein verbindliche Bundesbeschluss zur Aufnahme von Verwaltungsakten bestimmt ist, und zwar von solchen, welche dem freien Ermessen der Bundesversammlung entspringen und von grösserer finanzieller oder politischer Tragweite sind. Daher unterstehen

nicht dem Referendum alle die Bundesbeschlüsse, welche sich lediglich als die unmittelbare Vollziehung einer Anordnung der Bundesverfassung oder der Bundesgesetze darstellen, auch wenn sie die Bundesfinanzen in erheblicher Weise in Mitleidenschaft ziehen. Aus diesem Grunde ist die Referendums Klausel nicht beizufügen einem



Bundesbeschluss über Neubewaffnung der Truppen, über Bau von Kasernen und Zeughäusern und den Ausbau von Festungen, über die Aufnahme von Staatsanleihen» (Fritz Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1923).

### Rechtssätze sind referendumpflichtig

Die Rüstungsreferendumsinitiative verlangt die Unterstellung unter das fakultative Referendum von «Bundesgesetzen, allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen und einfachen Bundesbeschlüssen», soweit sie Verpflichtungskredite über Kriegsmaterialbeschaffung, Bauten und Landerwerbe sowie Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchsprogramme des EMD betreffen. Aktuell sind nicht «Bundesgesetze» oder «allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse», und dies aus zwei Gründen: Erstens unterstehen diese definitionsgemäss sowieso dem Referendum, das äussere Unterscheidungsmerkmal von Bundesgesetzen bzw. allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen gegenüber einfachen Bundesbeschlüssen liegt eben darin, dass jene dem Referendum unterstehen, die letztgenannten nicht; und zweitens werden Rüstungsprogramme regelmässig in die Form einfacher Bundesbeschlüsse gekleidet, weil sie «keine Rechtssätze im Sinn des Geschäftsverkehrsgesetzes» beinhalten. Der Initiativtext ist in dieser Hinsicht schludrig verfasst. Es geht nur um die «einfachen Bundesbeschlüsse».

Kriterium ist nach geltendem Recht, wie der Bericht des Bundesrates über die Militärausgaben vom 3. Oktober 1977 in Beantwortung des sozialdemokratischen Postulats in Erinnerung rief, der rechtssetzende Inhalt eines Beschlusses. «Rüstungsprogramme enthalten die Zustimmung der eidgenössischen Räte zur Beschaffung von bestimmtem Kriegsmaterial. Sie werden in der Form von Bundesbeschlüssen gefasst. Die erforderlichen Kredite werden darin als Verpflichtungskredite (Objektkredite) im Sinn von Artikel 23 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1968 über den eidgenössischen Finanzhaushalt gesprochen, nicht jedoch als Zahlungskredite bewilligt. Die aus den Rüstungsprogrammen anfallenden Zahlungsmittel müssen in die jeweiligen Voranschläge eingestellt werden und werden mit dem Budgetbeschluss zu Zahlungskrediten. Dagegen beinhalten die Rüstungsprogramme keine Rechtssätze im Sinn des Geschäftsverkehrsgesetzes. Sie unterstehen somit nicht dem fakultativen Referendum» (Bericht über die Militärausgaben). In der Debatte des Nationalrates über die parlamentarische Initiative Herzog, am 18. März 1981, erläuterte der Kommissionsprecher Reichling, dass in der Praxis Ausgabenbeschlüsse in der Regel dann dem Referendum unterstellt wurden, wenn mit ihnen die Übernahme einer neuen Bundesaufgabe verbunden war, sie also einer Gesetzgebung gleichkamen.

Es gibt gar keinen Zweifel, dass die Rüstungsreferendumsinitiative darauf hinausläuft, eine Spezialregelung nur für den Bereich der Rüstung und der militärischen Bauten einzuführen. Es ist also gerechtfertigt, von einem Sonderrecht zu sprechen, das für den militärischen Bereich und zu dessen Nachteil gelten soll. Das ist sowohl politisch wie staatsrechtlich nicht vertretbar, und es lässt sich auch sonstwie nicht rational begründen – ausser mit dem Argument, die Rüstung der Armee müsse abgebaut werden, ein Ziel, das nur ein Teil der Befürworter des Rüstungsreferendums offen zugibt. Jedenfalls kann man

gutgläubig zugunsten des Rüstungsreferendums keine staatspolitisch-staatsrechtlichen Argumente im Sinn der Ausweitung der Volksrechte ins Feld führen. Ginge es einem darum, so müsste man ein generelles Finanzreferendum verlangen.

### Heutige Regelung ist rechtsstaatlich und demokratisch einwandfrei

Das Argument, es gehe um mehr Demokratie, welches ja im Titel des Volksbegehrens anklingt, verfängt überdies schon deshalb nicht, weil die Bewilligung der Mittel für die Rüstung in der Schweiz durchaus demokratisch erfolgt, nämlich durch die vom Volk gewählten eidgenössischen Räte. Wie aus dem oben zitierten Ausschnitt aus dem Bericht des Bundesrates über die Militärausgaben hervorgeht, unterliegt die Rüstungsbeschaffung bei uns sogar einem zweimaligen Bewilligungsprozedere durch das Parlament. Zuerst beim Entscheid über ein Rüstungsprogramm, mit dem ein Verpflichtungskredit bewilligt wird, alsdann bei der Genehmigung des Voranschlages des Bundes, in dem bei den meisten Rüstungsvorhaben über ein paar Jahre jeweils ein Teil des Verpflichtungskredites als Zahlungskredit auftaucht. Es wird also tatsächlich demokratisch kontrolliert. Am Ergebnis kann sich nur stossen, wer sich nicht damit abfinden will, dass die Mehrheit der Räte seit langem nach eingehender Prüfung der Anträge des Bundesrates zur Rüstung diesen Anträgen in den allermeisten Fällen zustimmt, weil sie offensichtlich begründet sind und weil sich ausserdem gezeigt hat, dass der Bundesrat selbst schon dafür sorgt, dass die Bäume der Rüstung nicht in den Himmel wachsen. Zu dieser Mehrheit des Parlaments gehört im übrigen in der Regel die Mehrheit der Sozialdemokraten. Es ist auch im vorliegenden Zusammenhang aufschlussreich, dass die sozialdemokratischen Mitglieder des Ständerates bei der Beschlussfassung über die Panzerbeschaffung 1984 zustimmten und damit die eindrucksvolle Einstimmigkeit ermöglichten. Die nationalrätliche Beschlussfassung erfolgte nach dem Parteitag der SPS, der ein Nein zur Panzerbeschaffung verkündet hatte, und nach dem Diversionsmanöver des famosen Hayek. Das hinderte acht couragierte sozialdemokratische Nationalräte nicht, die Panzerbeschaffung zu bejahen, und fünf, sich zu enthalten. Dabei hatten die Urheber der Initiative, wie Äusserungen des Parteipräsidenten an der Berner Pressekonferenz 1981 zeigen, gerade die Panzerbeschaffung im Visier ...

Nicht nur entspricht die Kompetenzordnung in Sachen Genehmigung von Rüstungsvorhaben bzw. Rüstungsausgaben bei uns demokratischer Gepflogenheit, sie ist viel demokratischer als in so gut wie allen anderen freiheitlichen Staaten. In praktisch allen anderen Demokratien besteht die Mitwirkung des Plenums des Parlaments auf diesem Gebiet darin, den Staatshaushalt zu genehmigen. Eine Einflussnahme auf einzelne Rüstungsvorhaben ist in den USA auf der Stufe der parlamentarischen Kommissionen üblich. In der Bundesrepublik Deutschland werden Rüstungsprojekte, die mehr als 150 Millionen kosten, im zuständigen Ausschuss des Parlamentes beraten. Der Haushaltsausschuss kann Kredite sperren. Über das, was im einzelnen beschafft werden soll, wird andernorts zumeist auf Stufe Regierung oder gar Ministerium entschieden.



Auch im Hinblick auf die demokratische Legitimation der Entscheidungen in bezug auf Bewaffnung und Ausrüstung unserer Armee erweist sich somit das geltende Recht als befriedigend.

### Volksabstimmungen über die Erprobung neuen Materials?

Wenn es noch eines Beweises für die Absicht der extremen Promotoren der Rüstungsreferendumsinitiative bedürfte, die Anpassung der Rüstung der Armee des demokratischen Kleinstaates Schweiz an die Bedrohung à tout prix zu erschweren oder zu vereiteln, so lieferte ihn der Teil des Initiativtextes, der die Unterstellung auch von «Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchsprogrammen» des EMD unter das Referendum vorsieht. Was bedeutet dieser Passus im Text?

Kredite für Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchsprogramme sind Bestandteil des FEVP-Budgets, das im Rahmen des EMD-Budgets parlamentarisch geprüft und entschieden wird. Das FEVP bewegt sich in der Grössenordnung von 120 bis 150 Millionen pro Jahr. Wie es der Name sagt, fallen darunter nicht nur die Forschung und Entwicklung in bezug auf die Rüstung, sondern auch die Versuche. Versuche sind bekanntlich die Voraussetzung für einen Beschaffungsantrag. Nur das Material, das eingehend technisch und durch die Truppe auf Herz und Nieren geprüft wurde und die Tests bestanden hat, soll und wird zur Beschaffung, das heisst zur Aufnahme in ein Rüstungsprogramm vorgeschlagen. Als Folge der Mirageangelegenheit anfangs der sechziger Jahre wurde die verbindliche Forderung aufgestellt, Entwicklung und Beschaffung seien klar zu trennen. Die Entwicklung des Materials muss im Zeitpunkt der Beschaffung abge-

schlossen sein, und den Beweis dafür liefern auch die Versuche.

### Das Schweizervolk stimmt über Versuche mit neuen Telefondrähten ab ...

Interpretiert man den Text der Initiative wörtlich, so müssten die Kredite dem fakultativen Referendum unterworfen werden, die für die Durchführung von Versuchen mit beispielsweise im Ausland zu beschaffendem Material beantragt werden. Um die Tauglichkeit – in Versuchen – eines neuen Telefondrahtes für die Artillerieverbindungen festzustellen, müsste unter Umständen eine Volksabstimmung durchgeführt werden. Zu erprobende neue Panzer, die man einmieten oder erwerben muss, ein oder zwei Stück, könnten Anlass zu einer Volksabstimmung sein. Forschungsprojekte, die verständlicherweise höherer Geheimhaltung unterliegen, müssten im Blick auf eine angebehrte Volksabstimmung öffentlich detailliert erläutert und begründet werden. Welches dabei einzusetzende private Industrieunternehmen würde diesem legalen Geheimnisverrat zustimmen?

Für den Einbezug von Forschung, Entwicklung und Versuche in die Forderung nach dem Referendum in Rüstungssachen bieten sich nur zwei Erklärungen an: Entweder man hat die Folgen nicht bedacht, und dann ist den Urhebern des Volksbegehrens grobe Leichtfertigkeit vorzuwerfen, oder man will in der Tat ein Mittel in die Hand bekommen, um dem Schweizervolk seine Armee und deren Rüstung gänzlich zu verleiden. So oder so, dieser Aspekt der vorliegenden Initiative rechtfertigt es, das Volksbegehren als fahrlässig und unglaubwürdig abzustempeln.

## 5. Der Stein des Anstosses: die Militärausgaben

Die Initiative für ein Rüstungsreferendum will vordergründig «nur» dafür sorgen, dass das Volk bei den Militärausgaben zum Rechten sehen könne. Das Volksbegehren ist von der alten Polemik von Teilen der SP, vor allem den Gruppierungen links davon, gegen die Militärausgaben nicht zu trennen.

Es genügt, sich die Kommentierung der Rüstungsvorhaben und ihrer Kosten während der letzten paar Jahre in der einschlägigen Presse vor Augen zu führen, um einen Vorgesmack zu erhalten von dem Stil, in welchem Referendumskämpfe ausgetragen würden. Um so wichtiger erscheint es, die effektiven Verhältnisse bezüglich der Militärausgaben im allgemeinen und der Rüstungsausgaben im besonderen klarzustellen.

Die relative Belastung, die die Bundesausgaben für militärische Zwecke für die Wirtschaft einerseits, den Bundeshaushalt andererseits bringen, ist seit den sechziger Jahren gesamthaft rückläufig. Der Anteil der Militärausgaben am Bruttosozialprodukt lag 1959 bei 2,8 Prozent, 1962 bei 2,6 Prozent und seit 1971 unter 2 Prozent. Während die Gesamtausgaben des Bundes 1960 2601 Millionen betragen, beliefen sich die Militärausgaben auf 924 Millionen. 1975 standen Bundesausgaben von 13,5 Milliarden Militärausgaben von 2,6 Milliarden gegenüber. Diese Belastung – gemessen an Bundesausgaben und Bruttosozialprodukt – geht für die Periode 1978 bis 1985

aus Tabelle I hervor. Die Belastung der öffentlichen Hand insgesamt – also der Haushalte nicht nur des Bundes, sondern auch von Kantonen und Gemeinden – liegt seit Jahren unter 10 und um 8 Prozent. Und so muss die Belastung des Steuerzahlers durch die militärische Landesverteidigung im föderalistischen System der Schweiz geprüft werden.

Schon diese Angaben belegen, dass von einer übertriebenen Belastung von Staat und Volk durch die Militäraus-

Tabelle I

Jahr	Militärausgaben Mio Fr.	Veränderung gegenüber Vorjahr %	Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes %	Anteil am Bruttosozialprodukt %
1978	2 883,1	– 0,4	18,2	1,8
1979	3 190,1	+ 10,6	19,2	1,9
1980	3 367,0	+ 5,5	19,4	1,9
1981	3 571,3	+ 6,1	20,3	1,8
1982	3 964,2	+ 11,0	20,5	1,8
1983	4 111,3	+ 3,7	20,3	1,8 <sup>2</sup>
1984 <sup>1</sup>	3 980,2	– 3,2	18,6	1,8 <sup>2</sup>
1985 <sup>1</sup>	4 309,5	+ 8,3	19,0	1,8 <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Voranschlag, <sup>2</sup> Schätzung

Entwicklung der Ausgaben des Militärdepartementes seit 1978 (institutionelle Gliederung)



gaben nicht die Rede sein kann. Der internationale Vergleich erhärtet es, der zeigt, dass die Militärausgaben in Dollars pro Kopf der Bevölkerung in der Schweiz 1980 330, 1982 314 und 1983 315 Dollars ausmachten, während die entsprechenden Werte bei anderen demokratischen Ländern lauteten: Schweden 465, 341, 336; Bundesrepublik Deutschland 434, 363, 363; Frankreich 492, 415, 394; Holland 373, 312, 300; Norwegen 408, 413, 415; USA 632, 846, 1023 (International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 1985–1986).

Die Initiative für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben gilt aber bekanntlich nicht den «Militärausgaben», sondern den Rüstungsausgaben. Diese werden unter dem Titel «militärische Investitionen» subsumiert, denen die laufenden Ausgaben gegenüberstehen. Unter die militärischen Investitionen fallen Bauten, das Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchsprogramm, Per-

sönliche Ausrüstung und Erneuerungsbedarf sowie das Rüstungsmaterial. Die Aufteilung der Ausgaben geht aus Tabelle II hervor.

Sie zeigt, dass sich in letzter Zeit laufende und Investitionsausgaben grob hälftig in die verfügbaren Mittel teilen. Zielscheibe der Initiative sind im besonderen die Rüstungsausgaben, das FEVP und die Bauten. In den Jahren 1982 bis 1985 (84 und 85 Zahlen gemäss Voranschlag) wurden für diese Posten ausgegeben bzw. budgetiert:

#### Rüstungs- und Bauausgaben und FEVP

1982	1983	1984	1985
1 583 Mio.	1 542 Mio.	1 656 Mio.	1 902 Mio.

Das muss folgenden Gesamtausgaben des Bundes gegenübergestellt werden:

#### Gesamtausgaben des Bundes

1982	1983	1984	1985
19 293 Mio.	20 283 Mio.	21 433 Mio.	22 645 Mio.

Es geht bei den mit der Initiative inkriminierten Rüstungsausgaben also um zwischen 7,6 und 8,4 Prozent der Ausgaben des Bundes und um einen noch viel geringeren Anteil an den Aufwendungen der öffentlichen Hand überhaupt. Die damit deutlich gemachten Proportionen entlarven jene vollends, die wegen «massloser» Rüstungsausgaben für ein Rüstungsreferendum plädieren.

Tabelle II

Jahr	Total EMD Laufende Ausgaben			Militärische Investitionen	
	Mio Fr.	Mio Fr.	Anteil in %	Mio Fr.	Anteil in %
1980	3 152	1 528	48,5	1 624	51,5
1981	3 349	1 665	49,7	1 684	50,3
1982	3 726	1 761	47,3	1 965	52,7
1983	3 863	1 921	49,7	1 942	50,3
1984	3 980	1 942	48,8	2 038	51,2
1985	4 309	2 020	46,9	2 289	53,1

Laufende Ausgaben und militärische Investitionen 1980–1985 (ohne Militärversicherung und Turn- und Sportschule)

## 6. Fazit

Als Fazit ergibt sich, dass die Volksinitiative «für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben» (Rüstungsreferendum) in staatsrechtlicher Sicht unhaltbar und sicherheitspolitisch weder begründbar noch zu verantworten ist. Sie entspricht vom demokratisch abgesicherten Bewilligungsverfahren und der Höhe unserer Rüstungsaufwendungen her keinem Bedürfnis. Das verlangte Rüstungsreferendum eignet sich nur als Vehikel für permanente Agitation gegen eine der Bedrohung einigermaßen angemessene Bewaffnung und Ausrüstung der Milizarmee. Es heisst nicht übertreiben, wenn von einem An-

schlag auf die Armee als wesentliches Instrument der Sicherheitspolitik gesprochen wird. Angesichts der unbestrittenen Rolle, die notorisch gegen unsere der legitimen Selbstbehauptung dienende Landesverteidigung agierende Gruppen beim Zustandekommen der Initiative gespielt haben, kann das nicht verwundern. Kein Zweifel, Parlament und Souverän werden diesem Vorstoss auch im Bewusstsein der fortbestehenden, ja in jüngster Zeit verschärften potentiellen militärischen Bedrohung das Schicksal bereiten, das ihm gebührt: die ruhmlose Beerdigung.