

Ein Referendum gegen die Rüstungsausgaben?

Autor(en): **Kurz**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Der Fourier : offizielles Organ des Schweizerischen Fourier-Verbandes und des Verbandes Schweizerischer Fouriergehilfen**

Band (Jahr): **54 (1981)**

Heft 3

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-518836>

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.

Ein Referendum gegen die Rüstungsausgaben?

I.

Zu den Mitteln und Massnahmen, die in den letzten Jahrzehnten von Kreisen, die der Armee nicht wohlgesinnt sind, gegen die Herabsetzung und den Entzug von Krediten für die Landesverteidigung ergriffen worden sind, gehört in der jüngsten Zeit auch die Forderung, die Rüstungsausgaben dem Referendum durch das Volk zu unterstellen.

Einen ersten offiziellen Vorstoss in dieser Richtung enthielt ein Postulat, das von der sozialdemokratischen Fraktion der Bundesversammlung am 24. März 1977 im Nationalrat eingereicht wurde und in welchem dem Bundesrat unter anderem die Frage gestellt wurde, ob es «für das politische Klima unserer Armee und für den politischen Verantwortungsbereich der Stimmberechtigten nicht vorteilhafter wäre, auch Rüstungsbotchaften referendumpflichtig zu erklären». In seinem Bericht vom 3. Oktober 1977 über die Militärausgaben wurde diese Frage vom Bundesrat entschieden verneint. Trotz dieses ablehnenden Entscheids des Bundesrats wurde am Parteitag der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz vom 22. Juni 1979 beschlossen, die Ausarbeitung eines Referendums für Rüstungsausgaben vorzubereiten. Am Parteitag vom 30. November 1980 wurde dann beschlossen, gestützt auf den inzwischen ausgearbeiteten Entwurf eine Volksinitiative für ein Referendum für Rüstungskredite aufzulegen. Die entsprechenden Schritte sind inzwischen eingeleitet worden. Die als formulierter Entwurf gestaltete Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Bundesgesetze, allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse und einfache Bundesbeschlüsse, soweit diese Verpflichtungskredite über die Beschaffung von Kriegsmaterial, militärischen Bauten und Landerwerbe sowie Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchsprogramme des Militärdepartements beinhalten, sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 50 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.»

Schliesslich reichte der Zürcher POCH-Vertreter im Nationalrat, Herczog, am 22. Dezember 1979 eine parlamentarische Initiative betreffend ein Referendum für Rüstungsprogramme in Friedenszeiten ein. Diese Initiative wird voraussichtlich in der Frühjahrssession 1981 im Nationalrat zur Sprache kommen. Die für die Beratung des Geschäfts eingesetzte Kommission hat mit grosser Mehrheit beschlossen, dem Rat zu beantragen, der Initiative keine Folge zu geben und sie abzuschreiben.

II.

Wir wollen in der Folge die rechtlichen und militärischen Konsequenzen des Rufs nach Einführung eines fakultativen Referendums gegen Rüstungs- und Bauausgaben der Armee etwas näher betrachten. Dabei können wir uns auf die sachlichen Argumente beschränken, und es dem Leser überlassen, sich über die militärpolitischen Hintergründe und die Motive dieser Vorstösse seine Gedanken zu machen (obschon eine solche Betrachtung in der heutigen von schweren Spannungen erfüllten Zeit sehr reizvoll wäre). Die geistige Herkunft der Initiativen aus der Werkstatt des schweizerischen Friedensrats, die einseitige Beschränkung des verlangten Referendums auf

Ausgaben der Armee und die Begründung der Initiativen mit der Absicht, «der Militärlobby und ihren massiven Forderungen entgegenzutreten, etwas mehr Transparenz in die Rüstungsentscheide des EMD zu bringen und die Diskussion über allgemeine Armeethemen breit führen zu können», sagen über die Hintergründe des Unternehmens und die Einstellung zur Landesverteidigung, die dahinter steht, alles nötige:

1. Das schweizerische Staatsrecht sieht *zwei Formen des Referendums* (Volksbefragung) vor:

a) Das *obligatorische* Referendum, das bei Revisionen der Bundesverfassung und bei sofort in Kraft gesetzten Bundesbeschlüssen, die sich nicht auf die Verfassung stützen, stattfinden muss (Art. 89bis und 123 der BV).

b) Das *fakultative* Referendum bei Bundesgesetzen und allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen sowie bei bestimmten Staatsverträgen mit dem Ausland (Art. 89 und 89bis der BV)

Nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Art. 5 ff), werden Beschlüsse, die Rechtssätze enthalten, als allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse erlassen. Da jedoch Beschlüsse der Bundesversammlung über Verpflichtungskredite für die Beschaffung von Kriegsmaterial und die Errichtung von militärischen Bauten *keine* Rechtssätze im Sinn dieses Gesetzes enthalten, unterstehen sie *nicht* dem fakultativen Referendum. Ebenso sind generell die einfachen Bundesbeschlüsse dem Referendum *nicht* unterstellt.

2. Gemäss Art. 87 des Bundesgesetzes vom 12. April 1907 über die Militärorganisation (MO) sind die eidgenössischen Räte abschliessend zuständig zur *Beschlussfassung über die Bewaffnung, die persönliche Ausrüstung, die Korpsausrüstung und das übrige Kriegsmaterial der Armee*. Entsprechende Beschlüsse sind ausdrücklich dem Referendum entzogen (Art. 220 der MO).

3. Die Initiative der SP-Schweiz möchte somit die heutige Rechtsordnung dahingehend ändern, dass inskünftig nicht nur Erlasse rechtssetzender Natur dem fakultativen Referendum unterstehen, sondern auch Beschlüsse über Verpflichtungskredite (Objektkredite) für Rüstungsmaterial, und zwar auch dann, wenn diese in der Form des einfachen Bundesbeschlusses erlassen worden sind. Diese Neuordnung würde eine Änderung folgender Rechtsgrundlagen notwendig machen:

- Art. 89 und 89bis der Bundesverfassung
- Art. 87 und 220 der MO
- Art. 7 und 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes

III.

Über die *praktischen und rechtlichen Konsequenzen* der beantragten Einführung des fakultativen Referendums über Beschlüsse betreffend die Beschaffung von Rüstungsgütern und die Errichtung militärischer Bauten sind folgende Feststellungen notwendig:

1. Militärische Rüstungs- und Baufragen sind grösstenteils militärische Fachfragen, für welche die Stimmbürger und die Stimmbürgerinnen nicht die nötigen Sachkennt-

nisse besitzen können. Bei Rüstungsfragen ist es schlechterdings nicht möglich und nicht zulässig, die für das Verständnis einer Vorlage notwendigen Informationen in ausreichender Weise der breiten Öffentlichkeit bekanntzugeben, vor allem weil die Notwendigkeit der militärischen und auch der kommerziellen Geheimhaltung dies nicht zuliessen, aber auch darum, weil die technisch-fachlichen Aspekte von einem grossen Teil der Bevölkerung nicht in ihrer richtigen Bedeutung erfasst werden könnten.

Rüstungsprobleme sind höchst ungeeignete Abstimmungsgegenstände. Die öffentliche Abstimmungsauseinandersetzung soll sich beschränken auf die Probleme der grossen Wehrpolitik, wo immer noch ein weites Feld der Diskussion besteht. Die rein technischen Fragen sollen den Fachleuten und dem Parlament überlassen und nicht dem ohnehin schon allzu stark mit Fachfragen belasteten Stimmbürger vorgelegt werden. Es müsste befürchtet werden, dass die von den Initianten gewünschten Volksabstimmungen über Rüstungsfragen zu politisch unerfreulichen Auseinandersetzungen über die Landesverteidigung führen müssten. Damit würde eine sachlich wenig erwünschte Verpolitisierung militärischer Fachfragen erreicht. Gerade wegen der technisch nur schwer erfassbaren Probleme drohen solche Auseinandersetzungen leicht den Boden des Sachlichen zu verlassen, womit nicht nur der Armee selber ein schlechter Dienst erwiesen würde. Auch würde dadurch unserem «militärischen Image» im Ausland — der Dissuasionswirkung der Armee — Abbruch getan.

2. Kein Parlament der Welt hat in militärischen Fragen ein so weitreichendes Bestimmungsrecht wie das Schweizerische — es macht von diesen Kompetenzen mit ernsthafter Sachkenntnis Gebrauch. Nicht nur die in Art. 87 der MO verankerte, abschliessende Zuständigkeit der eidgenössischen Räte in allen Fragen der Kriegsmaterialbeschaffung hat sich bisher bewährt; auch tragen die eidgenössischen Räte die oberste Verantwortung für die Vorsorge für die innere und äussere Sicherheit des Landes. Es besteht kein Anlass, von der bestehenden Kompetenzordnung in der militärischen Materialbeschaffung abzuweichen.

Der Bundesrat hat in einem andern Zusammenhang — seinem Bericht vom 18. Juni 1962 und dem Zusatzbericht vom 15. November 1962 über das Volksbegehren für das Entscheidungsrecht des Volkes über die Ausrüstung der schweizerischen Armee mit Atomwaffen — auf diese Tatsache hingewiesen, indem er erklärte (Seite 3 des Berichts vom 18. Juni 1962): «Diese Kompetenzordnung, die den eidgenössischen Räten die Verantwortung und den Entscheid für die Bewaffnung der Armee überträgt, ist sachlich begründet und hat sich bewährt.»

Ebenso wäre es nicht logisch, wenn die grundlegenden Entscheide zur Landesverteidigung, zum Beispiel die Berichte über die militärische Konzeption und über die Sicherheitspolitik des Landes, weiterhin den eidgenössischen Räten zur Genehmigung überlassen blieben, während die Rüstungsprogramme, denen die Bedeutung von praktischen Vollzugsmassnahmen zukommt, dem Volk unterbreitet würden.

3. Die Unterstellung der Rüstungsprogramme unter das Referendum stünde auch im Widerspruch zum Charakter der Rüstungsprogramme als einem Planungs- und Arbeitsmittel der Landesverteidigung. Diese auf eine Gesamtkonzeption ausgerichtete Planungs- und Ausführungsarbeit würde dadurch, dass dauernd mit dem Referendum gerechnet werden müsste, in untragbarer Weise erschwert. Rüstungsvorlagen beruhen auf langwierigen Vorbereitungsarbeiten, die sich meist über Jahre erstrecken. Die von

der Unterstellung unter das Referendum geschaffene Unsicherheit über die schliesslich verfügbaren Verpflichtungskredite verunmöglichen ein wirtschaftliches und industrie-gerechtes, langfristiges Disponieren und würden die Gesamtkonzeption in Frage stellen. Die Aussicht auf einen möglicherweise verwerfenden Volksentscheid erlaubt es oft nicht, mit der in- und ausländischen Industrie günstige Optionsverträge abzuschliessen. Schon das heutige Verfahren erfordert Optionsfristen von 12 Monaten. Eine weitere Verlängerung der Options- oder Offertfristen hätte, wenn sie überhaupt möglich ist, zweifelsohne Preissteigerungen zur Folge. Die häufig auf ein Anschlussprogramm ausgerichtete oder sonstwie eingeplante Fertigung eines bestimmten Kriegsmaterials könnte nicht mehr zu den für den Bund möglichst günstigen Bedingungen vereinbart werden. Die dem Parlament beantragten Verpflichtungskredite müssten solchen Imponderabilien Rechnung tragen. Diese Erschwerungen entstünden im übrigen auch dann, wenn das Referendum nicht ergriffen wird, beziehungsweise nicht zustande kommt, denn schon die dreimonatige Referendumsfrist, aber auch die dauernde Ungewissheit über das Schicksal der Vorlage müssten sich hemmend auswirken.

4. Es ist im weitern zu bedenken, dass Rüstungsvorlagen (Rüstungsprogramme) in der Regel aus verschiedenen Teilgebieten zusammengesetzt sind und meist sehr verschiedenartige Beschaffungsvorlagen vereinigen. Ein Referendum könnte jedoch nicht die umstrittenen Rüstungsteile herausziehen, sondern müsste sich auf das ganze Programm beziehen, so dass auch jene Teile vom Referendum erfasst würden, die nicht beanstandet werden. Auch dadurch würde die Planungs- und Vollzugsarbeit der militärischen Stellen stark erschwert und zeitlich verzögert.

5. Aber auch rein grundsätzlich bestehen schwere Bedenken dagegen, dass sich das fakultative Referendum einseitig nur gegen die militärischen Aufwendungen richten soll, während die Vielfalt der übrigen Aufwendungen des Bundes, die teilweise kaum geringeres Gewicht haben, davon nicht berührt werden sollen. Diese Einseitigkeit ist ungerechtfertigt; schon aus Gründen einer gewissen Finanzgerechtigkeit im Bunde ist diese betont einseitig orientierte Volksüberwachung nicht annehmbar.

6. Schliesslich ist festzustellen, dass einem fakultativen Referendum gegen die Rüstungsausgaben eindeutig finanzpolitische Motive zugrunde lägen. Innerhalb des Systems unseres Referendumsrechts, das einzig der Überprüfung von Rechtssätzen dient, würde dieses Referendum gegen Rüstungsbeschaffungsbeschlüsse einen rechtspolitischen Fremdkörper darstellen. Nach der Natur der Sache liegt das beantragte Referendum viel näher dem Finanzreferendum; es ist praktisch eine Art von «reduziertem Finanzreferendum» — obschon unser Bundesrecht das Institut des Finanzreferendums überhaupt nicht kennt.

IV.

1. Das *Rechtsinstitut des Finanzreferendums* ist in nahezu allen Kantonen eingeführt, fehlt aber auf Bundesebene. Ein letzter Versuch zu seiner Einführung im Bundesrecht wurde im Jahr 1956 mit dem Volksbegehren betreffend die Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung, der sogenannten «Sparinitiative», unternommen. Diese Initiative wollte neben einer Bindung der eidgenössischen Räte an die Anträge des Bundesrats und dem Ausbau einer sogenannten «Ausgabenbremse» die Einführung des Finanzreferendums in der Bundesverfassung verankern.

Die eidgenössischen Räte stellten der Initiative einen Gegenentwurf gegenüber, wonach Bundesbeschlüsse, die einmalige Ausgaben von mehr als 10 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken zur Folge haben, dem fakultativen Referendum unterstellt werden sollten. Ausgenommen vom Referendum waren der Voranschlag der Eidgenossenschaft, ferner jene Ausgaben, die auf Grund einer Ermächtigung beschlossen wurden, die in einem Bundesgesetz oder einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss enthalten ist; im Dringlichkeitsfall sollte Art. 89bis der Bundesverfassung Anwendung finden. Die Initiative wurde in der Folge zugunsten des Gegenentwurfs zurückgezogen. In der Volksabstimmung vom 30. September 1956 wurde der Gegenvorschlag mit 331 117 gegen 276 660 Stimmen und von 16 ½ gegen 5 ½ Stände verworfen. In seinem Bericht vom 4. Mai 1954 über das genannte Volksbegehren betreffend die Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung und dem Ergänzungsbericht vom 16. Dezember 1955 befürwortete der Bundesrat grundsätzlich die Einführung des Finanzreferendums, von dem er sagte, dass es «im Zuge der Entwicklung» liege. Immerhin enthielt die Stellungnahme des Bundesrats keine tiefer greifenden Auseinandersetzungen mit der staatspolitischen Bedeutung dieses Rechtsinstituts. Der Bundesrat begnügte sich mit der negativen Feststellung, es bestehe «kein Anlass, diesen Ausbau der Volksrechte abzulehnen, um so weniger, als mit dem Verfassungs- und Gesetzesreferendum viel entscheidendere Fragen dem Volke vorzulegen sind als blosse Finanzbeschlüsse, denen normalerweise auf dem Gebiet des Bundes weder politisch noch finanziell eine grosse Bedeutung zukommt». Diese letztere Feststellung wurde noch unterstrichen im Ergänzungsbericht, in welchem der Bundesrat erklärte, «dass den blossen Finanzbeschlüssen normalerweise auf dem Gebiet des Bundes weder politisch noch finanziell grosse Bedeutung zukommt. In der Tat dienen die Ausgaben des Bundes in ihrer überwiegenden Mehrzahl zur Erfüllung der ihm durch Gesetz und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, welche ihrerseits dem Referendum unterstanden, übertragenen Aufgaben». Schliesslich stellte der Bundesrat fest: «Auch das oft beklagte Anwachsen der Ausgaben des Bundes ist, soweit nicht natürliche Folge der Bevölkerungszunahme und der Preissteigerungen, in erster Linie Folge der ihm mit ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung des Volkes übertragenen neuen Aufgaben.» Trotz der grundsätzlichen Zustimmung des Bundesrats zum Finanzreferendum wirkten sich die negativen Argumente eher stärker aus als die Befürwortung. Im Verein mit deutlichen Vorbehalten von Wissenschaft — etwa von Prof. Hans Huber — und Presse führten sie am 30. September 1956 zur Verwerfung des Volksbegehrens. Ob heute, 25 Jahre nach diesem verwerfenden Entscheid in unserem Volk, für das Rechtsinstitut des Finanzreferendums eine günstigere Stimmung bestünde, erscheint eher als zweifelhaft.

Die sozialdemokratische Volksinitiative ist, sofern sie zustande kommt, entschieden *abzulehnen*. Sie brächte keinerlei Vorteile. Die heutigen Rüstungsvorlagen und ihre Sonderbeilagen beruhen auf einer solchen Fülle von technischen und finanziellen Unterlagen, dass nur die parlamentarischen Kommissionen in der Lage sind, diese sachgemäss zu beurteilen. Mit einem Referendum würde der ganze Rüstungsablauf erschwert und besonders würde es den zuständigen Stellen verwehrt, den Ablauf der Rüstungsbeschaffung zu den für den Bund günstigsten Bedingungen zu vollziehen. Das Referendum bedeutet nicht nur eine — durchaus gezielte — Erschwerung der Vorarbeiten für unsere Landesverteidigung, sie bedeutet auch eine unserer Rechtsstruktur wesensfremde Sonderlösung, der nicht zugestimmt werden kann.

Dr. Kurz