

Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische
Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 129 (1963)

Heft: 4

Artikel: Zur zweiten Atomabstimmung

Autor: Kurz, H.R.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-40634>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift

Offizielles Organ der Schweizerischen Offiziersgesellschaft

Adressen der Redaktoren:
Oberst Wilhelm Mark
Aarau, Oberholzstraße 30
Major i. Gst. Herbert Wanner
Hünibach bei Thun
Mülinenstraße 34

Zur zweiten Atomabstimmung

Von Oberst H. R. Kurz

I.

Innerhalb von nicht viel mehr als Jahresfrist wird unser Volk zweimal an die Urnen gerufen, um sich zu Fragen zu äußern, die sich für unser Land stellen könnten, wenn sich uns die Möglichkeit einer Beschaffung eigener Atomwaffen bieten sollte. Diese beiden Urnengänge stellen in der Geschichte unseres Bundesstaates insofern ein Unikum dar, als in beiden Fällen über einen Gegenstand abgestimmt wird, der nicht nur im Zeitpunkt der Abstimmung keineswegs aktuell ist, sondern von dem es auch nicht sicher ist, ob er überhaupt jemals Aktualität erlangen wird. Beide Abstimmungen sind durch Volksinitiativen ausgelöst worden, deren erste die Ausrüstung unserer Armee mit Atomwaffen *generell verbieten wollte*, während die zweite eine *Beschaffung solcher Waffen von der Zustimmung des Volkes abhängig machen will*. Der außergewöhnliche Tatbestand, daß in beiden Fällen einer Lage begegnet werden soll, die heute nicht besteht, kann nur aus der *besondern Entstehungsgeschichte* der beiden Initiativen verstanden werden. Ihre Beweggründe sind sehr verschiedener Art; neben rein *gefühlsmäßigen Argumenten*, die erfahrungsgemäß in der Atomwaffendiskussion eine bedeutende Rolle spielen, stehen insbesondere auch stark *politische Aspekte*, die sich nur aus dem *besondern Ablauf der politischen Geschehnisse* erklären lassen. Um Sinn und Bedeutung dieser Urnengänge, insbesondere der bevorstehenden Volksabstimmung vom 26. Mai 1963 voll würdigen zu können, ist es notwendig, ihre Vorgeschichte und ihre Hintergründe etwas näher zu betrachten. Außerdem ist es unerläßlich, die für den Nichtjuristen nicht sehr einfachen Rechtsfragen, die sich bei der zweiten Atominitiative stellen, zu erläutern.

II.

Die Diskussion über die Frage einer Ausrüstung unserer Armee mit Atomwaffen ist in unserem Land dadurch in Gang gekommen, daß etwa vom Jahr 1956 hinweg militärische Kreise begannen, in der Öffentlichkeit auf die großen militärischen Vorteile hinzuweisen, die der Besitz eigener atomarer Kampfmittel für unsere Landesverteidigung bedeuten würde. Verschiedene Offiziere erhoben diese Forderung in öffentlichen Vorträgen, die «Allgemeine Schweizerische Militärzeitung» unterstützte zu mehreren Malen diesen Ruf, und eine von der Schweizerischen Offi-

ziersgesellschaft für das Studium der Armeereform eingesetzte Studienkommission gelangte im Frühjahr 1957 einstimmig zum Schluß, daß «der Einsatz von eigenen Atomwaffen die bedeutendste Verstärkung unserer Landesverteidigung darstellen würde». Auch der Chef des Militärdepartements stellte sowohl in verschiedenen öffentlichen Vorträgen als auch in Beantwortung von Anfragen in den eidgenössischen Räten mehrfach fest, daß die Frage der Einführung von Kernwaffen in unserer Armee sehr eingehend geprüft werden müsse. Alle diese Erklärungen hatten vorerst in unserer Öffentlichkeit ein relativ geringes Echo. Erst durch die beschwörenden Aufrufe bedeutender ausländischer Persönlichkeiten, wie namentlich eines Albert Schweitzer und Bertrand Russell, und vor allem mit dem Aufleben der großen Antiatomkampagnen in Großbritannien und Westdeutschland, die mit Schlagworten wie «Lieber rot als tot» oder «Lieber der Kreml als das Krematorium» geführt wurden, kam auch bei uns die Diskussion in Gang. Diese in der Schweiz aufgezogene Kampagne «Gegen den Atomtod» trug alle Zeichen ihres Imports aus dem Ausland, wobei man jedoch geflissentlich übersah, daß die Auseinandersetzung um die Atombewaffnung namentlich in Westdeutschland nur in der ganz anders gelagerten innenpolitischen Problematik der Bundesrepublik ihren Sinn haben konnte.

Nachdem sich im März 1958 die Jahresversammlung des *Internationalen Zivildienstes* gegen eine Ausrüstung der Schweizer Armee mit Atomwaffen ausgesprochen hatte, nahm auch der *sozialdemokratische Parteitag des Kantons Bern* vom 16. März 1958 gegen eine Atombewaffnung unserer Armee Stellung; insbesondere führte er unter der Parole «Gegen Atomwaffen in unserer Armee» den Kampf um die damals bevorstehenden bernischen Großratswahlen. Wiederum war dann die bernische Sozialdemokratie maßgebend beteiligt an einem am 19. Mai 1958 gegründeten Initiativkomitee, an dessen Spitze der bernische Regierungsrat Giovanoli stand. Dieses Komitee gab sich den Namen «Schweizerische Bewegung gegen die atomare Ausrüstung»; es beschloß, eine Verfassungsinitiative zu lancieren, mit der die Herstellung, Einfuhr, Durchfuhr, Lagerung und Anwendung von Atomwaffen und ihrer Bestandteile im ganzen Gebiet der Schweiz verboten werden sollten.

Gegen die Tendenz, mit der Atomangst ein parteipolitisches Geschäft zu tätigen, wandte sich am 9. Juni 1958 eine Gruppe

von 36 der prominentesten Gewerkschaftsführer und Sozialdemokraten mit einer Erklärung, die in ihrer kompromißlosen Eindeutigkeit wohl zu den bedeutendsten Dokumenten unserer schweizerischen Atomdiskussion gehört. In dieser Erklärung wird das Vorgehen der «Schweizerischen Bewegung gegen die atomare Aufrüstung» entschieden abgelehnt und als «selbstmörderische Resignation» gebrandmarkt. Es konnte nicht ausbleiben, daß durch die Erklärung führender Sozialdemokraten eine Spaltung in die Sozialdemokratie hineingetragen wurde. Diese Meinungsdifferenz veranlaßte in der Folge den Parteipräsidenten, Nationalrat Walther Bringolf, einen mahnenden Ordnungsrut zu erlassen und die Organe der Partei anzurufen, um den Streit zu schlichten. Am 21. Juni 1958 lehnte der Parteivorstand der Sozialdemokratischen Partei mit großer Mehrheit (44 : 5 Stimmen) eine Unterstützung der Verfassungsinitiative der Schweizerischen Bewegung ab; dagegen kam in der Geschäftsleitung der Partei am 9. August nur ein äußerst knapper 27 : 26-Entscheid zugunsten eines Antrags Bringolf zustande, welcher die endgültige Stellungnahme der Sozialdemokratie zur Atomwaffenfrage bis zum Vorliegen eines konkreten bundesrätlichen Antrages zurückstellen wollte; 26 Stimmen entfielen auf den Vorschlag, die grundsätzliche Ablehnung jeder Beschaffung von Atomwaffen für unsere Armee zu fordern. Am außerordentlichen Parteitag der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz vom 4./5. Oktober 1959 wurde dann in der Atomfrage ein Kompromiß gefunden, indem mit 381 gegen 294 Stimmen der Lancierung einer *eigenen Volksinitiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz* zugestimmt wurde, welche eine Bestimmung in die Bundesverfassung aufnehmen wollte, wonach alle Beschlüsse der eidgenössischen Räte auf Ausrüstung unserer Armee mit Nuklearwaffen obligatorischerweise dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden müssen. Dafür beschloß der Parteitag mit 379 gegen 187 Stimmen, seinen Sektionen zu empfehlen, sich an der Unterschriftensammlung für die *Atomwaffenverbotsinitiative* des Giovanoli-Komitees *nicht* zu beteiligen. – Diese zweite Atominitiative trägt deutlich die Züge des *Kompromisses*: es ging dabei nicht so sehr um die Verankerung des Grundsatzes der Anhörung des Volkes in einer Frage von großer wehrpolitischer Tragweite in der Verfassung, als vielmehr darum, mit einem weniger weit gehenden Vorschlag in der Atomwaffenfrage dem radikalen Flügel der Partei den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Eine ähnliche Stellungnahme zur Atomfrage, wie sie die Sozialdemokratie einnahm, wurde auch in Kreisen der *evangelischen Kirche* vertreten. Es sei an die Erklärungen verschiedener Kirchensynoden sowie an zahlreiche gleichlautende Äußerungen protestantischer Pfarrer erinnert. Auch die Erklärung von 53 Genfer Persönlichkeiten vom 26. Juni 1958, denen vor allem Pfarrer, Wissenschaftler und sonstige Intellektuelle angehörten und die sich in scharfen Worten gegen eine atomare Rüstung der Armee wandte, lief in dieser Richtung. Ihnen standen verschiedene Erklärungen von Mitgliedern des Bundesrates und von höheren Offizieren gegenüber, die mehrfach offizielle Anlässe benützten, um festzustellen, daß unsere Armee nicht von vornherein auf die Beschaffung von Atomwaffen verzichten dürfte, wenn sich solche für die schweizerische Landesverteidigung als notwendig erweisen sollten.

Dieses Aufeinanderprallen der beiden Auffassungen führte in der Öffentlichkeit zu einer gefährlichen Unsicherheit, die immer weitere Kreise ergriff. Der Bundesrat erachtete es deshalb im Sommer 1958 als notwendig, in den Streit der Meinungen einzugreifen und der Öffentlichkeit mit einer begründeten Erklärung darzulegen, welches *seine Auffassung in der Atomfrage* sei. Gestützt auf einen vom Eidgenössischen Militärdepartement erstatteten

Bericht gab der Bundesrat am 11. Juli 1958 in der Öffentlichkeit eine *Grundsatzerklärung* ab, wonach er der Auffassung sei, daß der Armee zur Erfüllung ihrer Aufgaben «die wirksamsten Waffen gegeben werden müssen; dazu gehören die Atomwaffen». Diese bundesrätliche Erklärung sollte keineswegs besagen, daß in der Atomfrage bereits ein endgültiger Entscheid getroffen sei und daß nun unmittelbar mit den Beschaffungsmaßnahmen von Atomwaffen begonnen werden solle. Vielmehr wollte der Bundesrat eine reine *Prinzipklärung* abgeben, welche die Frage einer allfälligen späteren *Atomwaffenbeschaffung* in keiner Weise präjudizieren sollte. Sicher nicht ohne klare Zielsetzung inszenierte bald darauf die staatliche russische Nachrichtenagentur Taß eine heftige Polemik gegen die schweizerischen Atompläne, was den Anlaß gab, erneut mit aller Deutlichkeit festzuhalten, daß zwar der Bundesrat die Verstärkung unserer Landesverteidigung mit Atomwaffen *grundsätzlich befürworte*, daß er jedoch in dieser schwerwiegenden Frage *noch keinerlei Beschlüsse* gefaßt, sondern das Militärdepartement beauftragt habe, das ganze Problem mit aller Gründlichkeit *weiter zu prüfen* und dem Bundesrat zu gegebener Zeit zuhanden der eidgenössischen Räte Bericht und Antrag zu erstatten. Durch die Antwort, die der Chef des Eidgenössischen Militärdepartementes am 1. Oktober 1958 im Nationalrat auf eine Interpellation Gitermann erteilt hat, ist die bundesrätliche Erklärung vom 11. Juli 1958 in einigen nicht ganz geklärten Punkten noch näher erläutert worden.

Diese Geschehnisse des für die Atomwaffenfrage bedeutsamen Jahres 1958 und die darin abgegebenen Erklärungen aller interessierten Kreise haben einen *vorläufigen Schlußstrich* unter die Atomwaffendiskussion gezogen. Sie bildeten aber den Ausgangspunkt zu den beiden *Volksinitiativen gegen die Atombewaffnung* der Armee, die im Jahr 1959 zustande gekommen sind.

Neue Nahrung erhielt die Diskussion im folgenden Jahr dadurch, daß im Juli 1959 der Öffentlichkeit ein umfassendes *Dokumentationsheft der Generalstabsabteilung* übergeben wurde, in welchem zuhanden der Truppenkommandanten die Atomfrage sehr eingehend dargestellt wird und in dem naturgemäß die Notwendigkeit der Beschaffung eigener Atomwaffen unterstrichen wird. Diese Schrift gab Anlaß zu einer am 6. Oktober 1959 im Nationalrat eingereichten Kleinen Anfrage von Nationalrat Max Arnold. In seiner am 1. Dezember 1959 erteilten Antwort stellte sich der Bundesrat entschieden hinter die Ausführungen in der Broschüre der Generalstabsabteilung. Erneut wies der Bundesrat darauf hin, daß es noch in keiner Weise bestimmt sei, ob unsere Armee in Zukunft überhaupt Atomwaffen erhalten werde. Sollte dieser Fall einmal eintreten, würden die Atomwaffen ausschließlich der Verteidigung unseres Landes dienen. Wer uns in Ruhe lasse – so stellte der Bundesrat abschließend fest –, habe weder unsere Armee, noch unsere allfälligen Atomwaffen zu fürchten.

Während der Zeit, in der unsere ganze Aufmerksamkeit auf die *Armee reform* gerichtet war, ist unser Gespräch über die Atomwaffenfrage vorübergehend etwas verstummt. Aus durchaus realistischen Überlegungen hat die Armee reform das Atomproblem praktisch «ausgeklammert»: Da unsere Armee in absehbarer Zeit kaum damit rechnen kann, Atomwaffen zu erhalten, wäre es sinnlos gewesen, die Reorganisation des Heeres auf diese Waffe auszurichten; die Neuordnung unserer Armee konnte deshalb *nicht auf dem Weg über die Atomwaffen gefunden* werden. Zwar stellt der Bundesrat in seiner Botschaft vom 30. Juni 1960 zur Truppenordnung ausdrücklich fest, daß der Besitz von eigenen Atomwaffen die Kampfkraft des Kleinstaates in außerordentlicher Weise heben würde; wenn es uns auch heute unmöglich sei, solche Waffen zu beschaffen, dürfe dies jedoch nicht bedeuten,

daß wir ganz darauf verzichten. Wir müßten vielmehr die Entwicklung genau verfolgen, um später sich bietende Möglichkeiten in Erwägung ziehen zu können. Somit mußte unsere Armee reform Mittel und Wege suchen, ohne eigene Atomwaffen zum Ziel zu gelangen. Die Atomwaffe, insbesondere die taktische Atomwaffe, hat zwar die Anpassung und Modernisierung unserer Armee notwendig gemacht und hat auch ihre Dimensionen bestimmt; aber als Waffe für uns dürften wir mit ihr nicht rechnen. Trotz aller Wünschbarkeit eigener Atomwaffen durfte das Ziel der Armee reform ehrlicher Weise nur darin bestehen, die Armee in die Lage zu versetzen, *ohne eigene Atomwaffen* im Atomkrieg zu bestehen.

III.

Die beiden *Volksinitiativen* über die Atomwaffenfrage sind im Jahr 1959 zustande gekommen:

a. Die Initiative der «Schweizerischen Bewegung gegen die atomare Aufrüstung», die im Frühjahr 1959 72 795 Unterschriften erreichte und die ein *absolutes Verbot von Atomwaffen* für die Schweiz in die Bundesverfassung aufnehmen wollte;

b. die von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz lancierte zweite Initiative, die im Sommer 1959 63 565 Unterschriften erhielt und die ein *Entscheidungsrecht des Volkes über die Ausrüstung unserer Armee mit Atomwaffen* einführen möchte.

Über die erste Initiative, die sogenannte «Atomverbotsinitiative», ist am 1. April 1962 die Volksabstimmung durchgeführt worden. Die Initiative wurde mit 537 138 gegen 286 895 Stimmen und bei 4 gegen 18 ablehnende Stände verworfen. Gemäß Artikel 28 des Bundesgesetzes vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung (Geschäftsverkehrsgesetz) muß dann, wenn über die nämliche Materie mehrere Initiativen eingereicht worden sind, das nächstfolgende Begehren je innerhalb eines Jahres seit der Volksabstimmung über das vorangehende Begehren behandelt werden. Aus diesem Grund haben wir uns ohne Zeitverlust sofort nach der Abstimmung vom 1. April 1962 der zweiten Atominitiative zuwenden müssen.

IV.

Bereits am 18. Juni 1962 hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten zu der *zweiten Atominitiative* seinen *Bericht erstattet*. Darin kommt der Bundesrat zum Schluß, diese «zweite Atominitiative» sei von den eidgenössischen Räten Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten und es sei dabei auf die Aufstellung eines Gegenvorschlags zu verzichten. Der Bundesrat stellt fest, daß bei der «zweiten Initiative» nicht darüber zu entscheiden ist, ob unsere Armee mit Atomwaffen ausgerüstet werden solle, sondern einzig darüber, wem im gegebenen Zeitpunkt die endgültige Entscheidungsbefugnis über die Beschaffung zuzustehen habe. Der Bundesrat begründet seinen ablehnenden Antrag mit *zwei Gruppen von Argumenten*:

a. In einem ersten Teil legt der bundesrätliche Bericht dar, daß für unser Land, wenn es einmal dazukäme, Atomwaffen zu beschaffen, nur sogenannte «*taktische*» Atomwaffen in Frage kämen. Die heute noch nicht abgeschlossene Entwicklung im Gebiet des Kernwaffenbaus laufe deutlich in der Richtung auf die kleinkalibrigen, also taktischen Geschosse mit nur geringer radioaktiver Wirkung. Solche Waffen werden schon bald nur noch als Weiterentwicklung der bisher als «klassische» oder «konventionelle» Waffen bezeichneten Feuerwaffen gelten. Wenn unser Land dazu überginge, solche Waffen einzuführen, bestünde deshalb kein Anlaß, sie grundlegend anders zu behandeln als die schon bisher von uns beschafften Waffen. Künftige taktische Atomwaffen werden erheblich «verfeinert» sein und werden sich

in ihrer Entwicklung stark den hergebrachten konventionellen Waffen annähern, so daß sich eine Sonderregelung für sie nicht rechtfertige; zu einer Differenzierung der Verantwortlichkeiten bei der Beschaffung bestehe kein Anlaß.

Diese Überlegungen führten den Bundesrat zur Auffassung, daß gegebenenfalls auch Atomwaffen nach der heute maßgebenden Kompetenzordnung beschafft werden könnten. Nach Art. 87 des Bundesgesetzes über die Militärorganisation fallen die Fragen der Bewaffnung in die abschließende und endgültige Zuständigkeit der eidgenössischen Räte. Aus dem Wesen der Atomwaffe heraus, insbesondere aus dem voraussehbaren Gang ihrer künftigen Entwicklung zur taktischen Waffe, erwächst keine Notwendigkeit, für diese Waffe von der vom Gesetz festgelegten Kompetenzordnung abzuweichen. Die Atomwaffen sollten deshalb von uns unter denselben Voraussetzungen und Bedingungen beschafft werden können, die auch für andere Waffen und Kriegsgüter maßgebend sind.

b. Das zweite Argument des Bundesrates – sein eigentliches Hauptargument – ist *staatsrechtlicher Natur*. Nach der bestehenden gesetzlichen Regelung, wie sie in dem zitierten Artikel 87 der Militärorganisation verankert ist, sind die *eidgenössischen Räte abschließend zuständig*, über die Fragen der Bewaffnung und Ausrüstung unserer Armee zu entscheiden. Dies geschieht in der Form des «einfachen Bundesbeschlusses» oder des bloßen sogenannten «Beschlusses der Bundesversammlung», gegen die es *kein Referendum* gibt, das heißt, es besteht in unserem Staatsrecht keine Möglichkeit, einen solchen Beschluß vor die Volksabstimmung zu bringen. Wie auch die Budgetbeschlüsse der eidgenössischen Räte, gegen die das Bundesrecht kein Referendum kennt (im Bund gibt es kein Finanzreferendum), sind solche Beschlüsse endgültig. Ihre Unterstellung unter das Referendum steht im Widerspruch zu der bestehenden bundesrechtlichen Ordnung.

Dazu kommt ein zweites: Nach schweizerischem Staatsrecht gibt es *zwei Formen des Referendums*, einerseits das *obligatorische Referendum* gegen Verfassungsänderungen, wonach jede Änderung der Bundesverfassung obligatorischer Weise von Volk und Ständen in der Volksabstimmung angenommen werden muß, und andererseits das *fakultative Referendum*, das die Möglichkeit gibt, mit 30 000 Unterschriften zu verlangen, daß Bundesgesetze und allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse der Volksabstimmung zu unterbreiten sind. Das von der zweiten Atominitiative geforderte obligatorische Referendum besteht im Bundesrecht nur für Verfassungsänderungen; seine Anwendung auf einen bloßen Beschluß der Bundesversammlung würde den zweiten systemwidrigen Einbruch in unser Verfassungsrecht bedeuten.

Somit geht die zweite Atominitiative in zweifacher Hinsicht über die heutige Rechtsordnung hinaus: einerseits indem sie das Referendum gegen einen bestimmten Beschluß der Bundesversammlung neu einführen möchte, der nach heutigem Recht dem Referendum nicht untersteht, und andererseits indem sie dieses Referendum sogar als obligatorisch erklären will, trotzdem unser Bundesstaatsrecht das obligatorische Referendum nur bei Verfassungsänderungen vorsieht. Zwar soll dieses obligatorische Referendum auf der Gesetzes- beziehungsweise Beschlusstufe nicht generell in unser Staatsrecht eingefügt werden, sondern nur für einen ganz bestimmten Einzelfall: jenen des Beschlusses der eidgenössischen Räte über eine Ausrüstung der Armee mit Atomwaffen. Nach dem Vorschlag der Initianten wäre einzig ein solcher Beschluß obligatorischer Weise dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, während für alle übrigen, bisher dem Referendum entzogenen Beschlüsse weiterhin die bisherige Ordnung gelten soll. Damit würde nicht nur ein nach geltendem Recht

nicht einmal dem fakultativen Referendum unterstehender Einzelerlaß referendumpflichtig erklärt, sondern es würde, darüber hinaus, um eines einzigen Anwendungsfalles willen ein neues, im Bundesrecht bisher nicht bekanntes Volksrecht, das obligatorische Gesetzesreferendum, eingeführt.

Gegen diese materiell nicht gerechtfertigte Auflockerung der in einer langen Tradition gewachsenen innern Struktur unseres Bundesstaatsrechts hat sich der Bundesrat am 18. Juni 1962 zur Wehr gesetzt. Er legte damals dar, daß die von der Initiative geforderte Neuerung einen *systemwidrigen Fremdkörper in unserer staatsrechtlichen Ordnung* bedeute, der um einer Sache willen erfolgen solle, die keinesfalls eine derart außergewöhnliche Sonderregelung erfordere. Die Frage der Erweiterung unserer Volksrechte sei jedoch staatspolitisch und staatsrechtlich von solcher Bedeutung, daß es nicht angehe, sie allein im Blick auf einen konkreten Einzelfall und durch Abwägen momentaner Vor- und Nachteile zu entscheiden. Sie müßte vielmehr in ihren grundsätzlichen Zusammenhängen erfaßt und dementsprechend auch in der Verfassung generell geregelt werden. Im übrigen seien bisher keine namhaften politischen Kreise für eine Ausdehnung der Volksrechte in dieser Richtung eingetreten; im Gegenteil habe das Volk in den letzten Jahren unter zweien Malen gezeigt, daß es die Einführung weiterer Volksrechte heute gar nicht als wünschbar erachtet. Diese Überlegungen führten den Bundesrat dazu, die Verwerfung der Initiative zu beantragen, ohne ihr einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

V.

Die am 10. September 1962 zusammengetretene Kommission des Nationalrates schloß sich dem bundesrätlichen Verwerfungsantrag nicht ohne weiteres an, sondern wünschte auch die Frage zu prüfen, ob eventuell die Möglichkeit bestünde, mit einem *Gegenvorschlag* den Initianten wenigstens auf halbem Weg entgegenzukommen, indem gegen einen Beschluß auf Beschaffung von Atomwaffen zwar nicht das obligatorische, wohl aber das *fakultative Referendum* eingeführt würde. Um eine solche Kompromißlösung näher prüfen zu können, wurde der Bundesrat eingeladen, einen Ergänzungsbericht vorzulegen. In diesem hatte er sich zur Frage eines Gegenvorschlags zu äußern, wonach an Stelle des obligatorischen das fakultative Referendum gegen einen Beschaffungsbeschluß von Atomwaffen eingeführt würde.

Dieser *Ergänzungsbericht* ist vom Bundesrat am 15. November 1962 erstattet worden. Darin stellt der Bundesrat fest, daß die zu prüfende Zwischenlösung der Einführung des fakultativen Referendums gegen den Beschluß auf Ausrüstung der Armee mit Atomwaffen zwar den Vorteil hätte, daß sie nicht eine Verfassungsänderung, sondern nur eine Revision des Bundesgesetzes über die Militärorganisation notwendig machen würde. Aber auch schon das fakultative Referendum würde einen Einbruch in das geltende Rechtssystem bedeuten und würde eine bisher nicht gekannte Differenzierung der Verantwortlichkeiten in Bewaffnungsfragen einführen, die sachlich nicht gerechtfertigt ist und der Landesverteidigung abträglich wäre. Der Bundesrat lehnt deshalb aus vornehmlich staatspolitischen Gründen auch diese «gemilderte» Form des Referendums gegen eine Atomwaffenbeschaffung ab. Er möchte vielmehr an dem hergebrachten Modus in der Waffenbeschaffung festhalten, wie er der bisherigen Kompetenzordnung entspricht; diese ist am besten geeignet, eine kompromißlose Abwehrbereitschaft von Volk und Armee zu gewährleisten.

Nur mit einem sehr knappen Mehr von 12 : 11 Stimmen sprach sich am 29. November 1962 die nationalrätliche Kommission gegen eine aus der Mitte der Kommission vorgeschlagene Mo-

tion aus, welche einen Beschluß über die Beschaffung von Atomwaffen durch eine Revision von Artikel 87 der Militärorganisation dem fakultativen Referendum unterstellen wollte, was den Rückzug der Initiative ermöglicht hätte. Nachdem dieser Kompromißvorschlag abgelehnt war, beschloß die Kommission mit 15 : 6 Stimmen, dem Nationalrat zu beantragen, die Initiative Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

Die zweite Atominitiative ist in der Dezembersession 1962 im Nationalrat behandelt worden. Nach einer sehr eingehenden Debatte, in welcher die Befürworter aller Richtungen ausgiebig zum Wort gekommen sind, wurde am 18. Dezember 1962 vorerst mit 135 gegen 50 Stimmen beschlossen, die Initiative mit Empfehlung auf Ablehnung der Volksabstimmung zu unterbreiten. Anschließend lehnte der Rat die von der Kommissionsminderheit befürwortete Motion auf Unterstellung eines Beschlusses auf Atomwaffenbeschaffung unter das fakultative Referendum mit 109 gegen 75 Stimmen ab. Damit ist die von verschiedenen Seiten angestrebte Mittellösung und damit ein Rückzug der Initiative durch deren Initianten verunmöglicht worden.

Die Kommission des Ständerats behandelte am 29. Januar 1963 die beiden bundesrätlichen Berichte und beschloß mit 7 : 1 Stimmen, dem Ständerat Zustimmung zum Beschluß des Nationalrates zu beantragen. Das Plenum des Ständerats hat am 7. März 1963 diesem Antrag zugestimmt. In den am 8. März durchgeführten Schlußabstimmungen hat der Nationalrat mit 98 : 35 Stimmen und der Ständerat mit 34 ohne Gegenstimme beschlossen, dem Volk die Ablehnung der Initiative zu empfehlen.

VI.

Halten wir fest, worum es bei der zweiten Atominitiative geht, über die Volk und Stände somit am 26. Mai 1963 abzustimmen haben: Es wird darüber entschieden, ob ein neuer Artikel 20^{bis} in die Bundesverfassung eingeführt werden soll, wonach gegen ein von den eidgenössischen Räten gefaßter Beschluß auf Ausrüstung der schweizerischen Armee mit Atomwaffen ein obligatorisches Referendum stattzufinden habe. Es geht also nicht mehr um die Frage, ob die Beschaffung von Atomwaffen für die Schweiz von vornherein *verboten werden soll* – diese Frage haben *Volk und Stände am 1. April 1962 eindeutig verneint*. Am 26. Mai 1963 geht es einzig noch darum, ob ein allfälliger Beschluß der eidgenössischen Räte auf Ausrüstung der Armee mit atomaren Kampfmitteln obligatorischerweise von der Zustimmung des Volkes abhängig zu machen ist. Der bisherige Verlauf der Diskussion hat nun aber deutlich gezeigt, daß sich die Öffentlichkeit weder für die Forderung nach dem obligatorischen Referendum und noch viel weniger für die dagegen geltend gemachten staatspolitischen und staatsrechtlichen Bedenken zu erwärmen vermag. Der breiten Masse unseres Volkes sind diese Verfahrens- und Rechtsfragen ziemlich gleichgültig; für sie geht es ganz allgemein um die «Atomwaffenfrage». Es ist deshalb damit zu rechnen, daß die Grundsatzfrage in der Abstimmungskampagne wieder in den Vordergrund treten wird, obschon diese, rechtlich gesehen, am 26. Mai 1963 nicht mehr zur Diskussion steht. Nachdem die allgemeinen Gesichtspunkte bereits anläßlich der Volksabstimmung vom 1. April 1962 sehr einläßlich zur Sprache gekommen sind, sollen sich die folgenden Hinweise mit den *Sonderfragen befassen, die durch die zweite Atominitiative neu hinzugekommen sind*.

1. Die Befürworter der Initiative begründen ihren Antrag damit, daß die Atomwaffe etwas derart umwälzend Neues sei, daß sie die bestehende Rechtsordnung sprengt und nicht mehr nach den hergebrachten Begriffen unserer staatlichen Zuständig-

keitsordnung beurteilt werden könne. Artikel 87 der Militärorganisation, welche die Beschaffung von Kriegsmaterial in die abschließende Zuständigkeit der eidgenössischen Räte legt, beziehe sich auf Kriegsmaterial im traditionellen Sinn. Atomwaffen seien jedoch keine traditionellen Waffen, sondern ausgesprochene Massenvernichtungsmittel, deren Anwendung sich nicht auf den militärischen Bereich beschränken lasse und deren Verwendung geradezu die Existenz der Menschheit in Frage stellen könnte. Die Atomwaffen seien etwas von Grund auf Neues, für das die hergebrachte Rechtsordnung nicht mehr ausreiche. Ihre Beschaffung bedeute einen Entscheid von derart fundamentaler Tragweite, daß die Verantwortung dafür nicht dem Parlament allein überbürdet werden dürfe, sondern vom ganzen Volk getragen werden müsse.

Dieser Argumentation ist einmal die bereits in den bundesrätlichen Berichten enthaltene Feststellung entgegenzuhalten, daß die *künftige Entwicklung der Atomwaffen* deutlich in der Richtung der kleinkalibrigen, also der sogenannten «taktischen» Atomgeschosse läuft. Solche Waffen werden schon bald nur noch als Weiterentwicklungen der bisher als «klassische» oder «konventionelle» Waffen bezeichnete Feuerwaffen gelten. Da die schweizerische Armee sich zweifellos auf die Beschaffung von Atomwaffen kleinen und kleinsten Kalibers beschränken würde, bestünde kein Anlaß zu ihrer Sonderbehandlung gegenüber den übrigen Waffen unserer Armee.

Zum zweiten ist auf die vom Bundesrat besonders betonten *staatsrechtlichen Bedenlichkeiten* hinzuweisen, die der zweiten Atominitiative eigen sind. Das von ihr geforderte obligatorische Referendum gegen einen Beschluß der Bundesversammlung widerspricht der Systematik unseres Bundesstaatsrechts und würde einen schweren und sachlich nicht gerechtfertigten Einbruch in die bestehende Zuständigkeitsordnung des Bundes bedingen. Auch bedeutet die Einführung des obligatorischen Gesetzesreferendums, das hier nur für einen einzelnen, bestimmten Fall geschaffen werden soll, eine Ausdehnung unserer Volksrechte, die, wie der Bundesrat feststellt, im Widerspruch zu eindeutigen Volksentscheiden der jüngsten Jahre steht.

Gegenüber dem in der bisherigen Diskussion hin und wieder vorgebrachten Argument, es sei undemokratisch, dem Volk einen Entscheid vorzuenthalten, den das Volk allein treffen könne, ist auf die Entstehungsgeschichte der zweiten Atominitiative hinzuweisen. Diese ist keineswegs aus der Sorge um die Erhaltung und Stärkung unserer demokratischen Rechte erwachsen, sondern hat, wie bereits dargelegt, ihren Ausgangspunkt einzig und allein in verhandlungstaktischen Überlegungen, indem es ihre Urheber nicht wagten, der ersten Atominitiative vorbehaltlos entgegenzutreten. Wie wenig stolz die Initianten im Grunde über ihr Kind sind, hat sich anläßlich der Dezemberdebatte 1962 im Nationalrat deutlich gezeigt. Gerade die Vertreter der Initiativpartei haben damals alle Anstrengungen unternommen, die Räte dazu zu bewegen, das von der Initiative verlangte obligatorische Referendum durch ein fakultatives Referendum zu ersetzen, um auf diese Weise den Rückzug der Initiative zu ermöglichen und dem Schweizervolk die völlig unnötige Abstimmung über die zweite Atominitiative «zu ersparen». Es ist sicher nicht gerechtfertigt, die Gegner der Initiative, welche diesen Kompromiß ablehnten und die Volksabstimmung über die Initiative sogar gegen den Widerstand der Initianten selbst durchsetzten, einer undemokratischen Haltung zu bezichtigen.

2. Von den Initianten wird geltend gemacht, unser Volk habe stets große politische Reife bewiesen, so daß von ihm erwartet werden dürfe, daß es auch in der sehr heiklen Sachfrage der

Atomwaffenbeschaffung sicher einen auf die Dauer richtigen Entscheid treffen werde.

Auf diese Behauptung ist zu entgegnen, daß es im Zeitpunkt einer Volksabstimmung schlechterdings *nicht möglich* wäre, den Stimmbürger über den Gegenstand der Volksabstimmung so *umfassend zu orientieren*, wie dies im Interesse einer sauberen demokratischen Willensbildung unerlässlich wäre. Aus Gründen der *militärischen Geheimhaltung* könnten dem Volk zahlreiche unentbehrliche Angaben, wie solche über Anzahl, Kaliber, Art der Waffenwirkung, Art und Zuständigkeit zum Einsatz, Beschaffungsbedingungen, Aufbewahrung im Inland usw., der zu beschaffenden Atomwaffen nicht gemacht werden, so daß der Stimmbürger nicht in voller Kenntnis der Verhältnisse seine Stimme abgeben könnte. Unter diesen Voraussetzungen bestünde die Gefahr, daß an Stelle der sachlichen Aufklärung die politischen Leidenschaften das Feld beherrschen würden und daß der Demagogie, die in der Atomfrage erfahrungsgemäß ihre besonderen Blüten zu treiben pflegt, Tür und Tor geöffnet würde. Durch die Abstimmung erhielten die Armeegegner eine wunderbare Plattform für Agitationen aller Art – die um so gefährlicher wären, als die Abstimmung aller Voraussicht nach in Zeiten äußerer Bedrohung stattfinden müßte, in denen wir uns solche Angriffe auf die Einigkeit des Volkes und damit auf die Wehrebereitschaft nicht leisten könnten. Unter der heutigen Ordnung besteht jedoch die Möglichkeit, die parlamentarischen Kommissionen vollständig zu orientieren, so daß die Räte in voller Kenntnis der Tragweite ihres Beschlusses entscheiden könnten. Demgegenüber müssen sich jedoch die öffentlichen Verhandlungen in den Räten und namentlich die Diskussion in der Öffentlichkeit an das Gebot der militärischen Geheimhaltung halten.

3. Die Initianten machen geltend, daß die meisten unter ihnen entschieden auf dem Boden der Landesverteidigung stehen und der Verstärkung unserer konventionellen Rüstung durchaus zustimmen. Auch sei die zweite Atominitiative nicht gegen die Atomwaffen als solche gerichtet; sie verlange lediglich die Zustimmung des Volkes zur Einführung derartiger Waffen in der Schweiz. Auch können die Initianten für sich das Verdienst in Anspruch nehmen, seinerzeit mit der Aufstellung der zweiten Atominitiative und mit ihrer Neinparole zur ersten Atominitiative, die mit ihrem totalen Atomwaffenverbot politisch viel gefährlicher war, der Initiative I zur Verwerfung verholten zu haben.

Wenn diese Überlegungen an sich auch richtig sind, ist darauf doch zu antworten, daß nicht nur die Initiative und der vorangehende Abstimmungskampf, sondern im Fall einer Annahme der Initiative namentlich auch die Referendumskampagne anläßlich einer allfälligen Beschaffung von Atomwaffen allen jenen Kreisen, die nicht auf dem Boden der Landesverteidigung stehen, eine willkommene Gelegenheit bietet, für ihre Ideen zu werben. Im Nationalrat ist denn auch von seiten der Initianten bittere Klage darüber geführt worden, daß sich unerwünschte Elemente «an ihre Rockschösse gehängt haben» und die Initiative für ihre andersgerichteten Zwecke mißbrauchen. Mit dieser Gefahr des Volksbegehrens mußte von Anfang an gerechnet werden; nachdem sich die Abstimmung über die Initiative nicht umgehen läßt, sollte zum mindesten durch einen eindeutigen Volksentscheid erreicht werden, daß diese Kreise nicht später nochmals Gelegenheit erhalten, ihre gefährlichen Auffassungen ins Volk zu tragen.

Es ist im weitern zu bedenken, daß jede öffentliche Auseinandersetzung über Bewaffnungsfragen, insbesondere wenn sie in

kritischer Zeit stattfinden würde, *im Ausland ernste Zweifel* an der Ernsthaftigkeit unserer Abwehrbereitschaft nähren müßte. Dadurch würde leicht der Eindruck erweckt, daß wir es mit unseren Neutralitätspflichten nicht ernst nehmen. Die Meinung, die das Ausland von unserer militärischen Bereitschaft hat, war jedoch zu allen Zeiten eine wesentliche Voraussetzung für unser Verschontsein vom Kriege; wir dürfen sie nicht ohne Not in Frage stellen.

4. Die Initianten vertreten die Auffassung, daß eine Abstimmung über die Beschaffung eigener Atomwaffen selbst in kritischer Zeit keine ins Gewicht fallenden Nachteile hätte. Jede Neubewaffnung der Armee sei heute eine langfristige Angelegenheit, die durch die Anordnung einer Volksabstimmung kaum wesentlich verzögert würde, sofern die Abstimmung kurzfristig angesetzt und durchgeführt werde. Auch die rein militärischen Nachteile der Abstimmung seien nicht so groß, daß ihretwegen auf den Urnengang verzichtet werden müßte.

Diese Ansicht übersieht *wesentliche Gefahren*, die mit der Volksabstimmung unvermeidlicherweise zusammenhängen. Wie bereits angedeutet, muß damit gerechnet werden, daß uns die Möglichkeit, eigene Atomwaffen zu erhalten, nicht mitten im Frieden in den Schoß fallen würde, sondern daß sie uns höchstwahrscheinlich erst im Augenblick erhöhter internationaler Spannungen, wenn nicht sogar der Kriegsgefahr geboten würde. In solchen Lagen muß nicht nur *rasch und entschieden gehandelt* werden, sondern wir könnten uns in diesem Zeitpunkt die ganze innenpolitische Auseinandersetzung einfach nicht leisten. Auch wenn die Volksabstimmung sofort angesetzt würde, ginge dadurch doch wesentliche Zeit verloren; damit würde zweifellos die Beschaf-

fung erheblich verzögert und sofortiges Handeln in Frage gestellt. Im weitern würde durch die Volksabstimmung die *Geheimhaltung* gefährdet: Auch wenn dem Volk wesentliche Angaben vorenthalten würden, müßte die ganze Frage doch von Grund auf in der Öffentlichkeit diskutiert werden, womit dem Ausland Auskünfte vermittelt würden, die wir unbedingt für uns behalten sollten. Im übrigen stellt sich das Geheimhaltungsproblem namentlich noch unter einem besondern Gesichtspunkt: Falls wir – was sehr wahrscheinlich ist – Atomwaffen nicht selber produzieren könnten oder wollten, müßten wir sie *bei einem Drittstaat beschaffen*. Jeder in Frage kommende Lieferstaat, der weiß, daß seine Offerte in unserem Land zuerst noch den Strapazen einer Volksabstimmung unterstellt würde, bevor sie realisiert werden könnte, wird es sich zweimal überlegen, ob er sich auf diesen Handel überhaupt einlassen will. Denn er muß damit rechnen, daß Geheimnisse, die er selbst mit allen Mitteln zu sichern trachtet, von uns nicht im gewünschten Maß gewahrt werden könnten. Dieses zweifellos berechtigte Bedenken müßte dazu führen, daß die Beschaffung von Atomwaffen im Ausland durch die obligatorische Volksabstimmung sehr erschwert, wenn nicht sogar verunmöglicht würde – womit das Ziel, zum mindesten eines Teils der Befürworter der Initiative, erreicht wäre. In der Praxis würde somit die zweite Atominitiative auf einem Umweg zu dem Ergebnis führen, das schon von der abgelehnten ersten Atominitiative angestrebt wurde: zu einem Verunmöglichen der Ausrüstung unserer Armee mit jenen Waffen, die uns erlauben würden, Freiheit und Unabhängigkeit und damit die Neutralität wirksam zu schützen. Dagegen müssen wir uns zur Wehr setzen!

Chancellorsville

27. April bis 6. Mai 1863

Von Oberst i. Gst. E. Wehrli

I.

Im amerikanischen Bürgerkrieg wurde vor 100 Jahren jene Schlacht geschlagen, die als «the greatest battle» von General Lee, dem Führer der konföderierten (südstaatlichen) Truppen, in die Geschichte eingegangen ist. Die Haltung seines Gegners, des Generals Hooker, des Führers der Unionstruppen (Nordstaaten), ist ohne Rückblick auf die Schlacht bei *Fredericksburg* (rund 80 Kilometer südlich Washington) kaum verständlich.

Am 13. Dezember 1862 griffen die Unionstruppen aus der Stadt *Fredericksburg* heraus die Stellungen der Konföderierten an. Diese Stellungen folgten einem Höhenzug von etwa 20 bis 30 m Höhe. Die konföderierte Artillerie stand auf der Höhe, die Infanterie am Fuße des Hügelzuges, und zwar an der entscheidenden Stelle in einer Art Hohlweg, der sogenannten «*Sunken Road*», gedeckt durch eine kleine Steinmauer. Zwischen Stadt und «*Sunken Road*» war ein etwa 1000 m flaches, deckungsloses Feld. In der Mitte dieses Feldes bot ein unvollendeter Wassergraben geringe Deckung. Die Artillerie der Unionstruppen stand auf den Höhen jenseits der Stadt *Fredericksburg* und konnte die Stellungen der Konföderierten praktisch nicht erreichen¹.

Der Angriff wurde mehrmals wiederholt, aber jedesmal blutig abgeschlagen. Die Verluste der Unionstruppen betragen allein

¹ Infanterie und Artillerie hatten nur Vorderlader. Praktische Schußweiten: Infanterie 300 m, Artillerie 1500 m, gezogene Geschütze bis 2500 m. Feuergeschwindigkeit für Infanterie und Artillerie 2 bis 3 Schuß pro Minute.

vor der «*Sunken Road*» über 6000 Mann. Verantwortlich für den Angriff war der nordstaatliche Armeeführer General *Burnside*, auf dessen Befehl General *Hooker* widerwillig den unsinnigen Frontalangriff aus *Fredericksburg* heraus kommandieren mußte.

Die Folge der Niederlage war die Abberufung von *Burnside* und die Übertragung des Armeekommandos an General *Hooker*. Er war persönlich tapfer, hemmungslos ehrgeizig und dem Whisky sehr zugetan. Aber er reorganisierte die Armee und hob auch deren Moral². Präsident *Lincoln* hatte ihm geschrieben: «Go forward, and give us victories» (Gehen Sie vorwärts und geben Sie uns Siege).

II.

Hooker's Armee von rund 134 000 Mann stand nördlich des *Rappahannockflusses*, mit dem *Gros* östlich von *Fredericksburg*. Auf dem Südufer stand *Lee* mit rund 60 000 Mann. *Hooker* entschloß sich zum Zangenangriff: Er wollte mit dem *Gros* überraschend westlich von *Fredericksburg* über den *Rappahannockfluß* setzen, *Lees* linke Flanke von *Chancellorsville* aus umfassen und später mit Teilkraften über *Fredericksburg* auch in *Lees* rechte Flanke stoßen. Ein Kavalleriekorps sollte westlich umfassend nach Süden und in *Lees* Rücken gelangen.

Der *Rappahannockfluß* ist ein stellenweise 100 bis 200 m brei-

² So verminderte er zum Beispiel durch die Einführung von turnusmäßigen Urlauben die Desertionen, die vorher bis auf 200 Mann täglich angewachsen waren.