

Auf Schleichpfaden zum Rüstungs- und zum Finanzreferendum?

Die NHG-Arbeitsgruppe „Demokratie und Rechtsstaat“ gibt sich derzeit mit Tendenzen ab, **die Gewaltenteilung, eines der Elemente des Rechtsstaates, stellenweise in Frage zu ziehen**. Es geht dabei nicht nur um die klassische „grosse“ Aufteilung der Staatsgewalt in die drei Organgruppen Legislative, Exekutive und Judikative. Es geht dabei nicht immer oder bloss um das Vermeiden von Machtballungen, sondern um **die Zuweisung einer Befugnis an das geeignetste Staatsorgan**. Ist diese Zuweisung sinnvoll, so ist es deren Störung eher nicht. Ein entsprechender Fall wird hier aus dem Rahmen einer allgemeineren Untersuchung separat und zeitlich vorgezogen, also als gesonderte Studie konzipiert. Der Grund liegt in der hohen Aktualität des Problems und seiner fortlaufenden Entwicklung.

Die hier vorgelegte Abhandlung betrifft das bundesrätliche Vorhaben, die Luftraumverteidigung in einen referendumsfähigen Planungsbeschluss „Air 2030“ einzukleiden und damit ein für dieses Rüstungsprojekt nicht zwingend vorgeschriebenes Verfahren einzuschlagen. Diese Absicht kann erhebliche sicherheitspolitische Konsequenzen nach sich ziehen. Selbst wenn es bei der vorliegenden Studie um eine verfahrens- und demokratierechtliche Beurteilung des Projektes geht, müssen diese Konsequenzen vorweg erwogen werden. Denn sie vermögen durchaus rechtliche Bedeutung zu erlangen, insbesondere weil Risiken und Fakten entstehen können, welche mit der Bundesverfassung nicht mehr in Einklang ständen.

Es handelt sich um Konsequenzen, die ein ablehnender Volksentscheid in nicht nur sicherheitspolitisch, sondern auch rechtlich relevanter Hinsicht zeitigen würde. Ein solcher negativer Volksentscheid muss trotz der grundsätzlichen Zustimmung des Volkes zur Landesverteidigung in Betracht gezogen werden, unter anderem, weil bei der verwerfenden Abstimmung über die Beschaffung des Gripen-Flugzeuges Vorbehalte zum Vorschein gekommen sind. Insbesondere ist der Arbeitsgruppe aufgefallen, dass durchaus patriotisch gesinnte Personen in ihrem Umfeld das Verständnis für die militärische Unerlässlichkeit einer Luftraumverteidigung vermissen lassen. Solche Erscheinungen sollten vorsichtshalber nicht als zufällige individuelle Einzelfälle übergangen werden. Es kann ihnen symptomatische Bedeutung für eine latente allgemeinere Stimmungslage zukommen. Sie sind daher bei den nachfolgenden Erwägungen berücksichtigt worden.

Die militärischen Folgen eines negativ ausgehenden Rüstungsplebiszits

Der vom Bundesrat vorgeschlagene referendumsfähige Planungsbeschluss wird, falls er so aufrecht bleibt, mit grösster Sicherheit zu einer Volksabstimmung (mit einfachem Mehr) führen. Denn es ist bereits angekündigt, dass das Referendum ergriffen werden soll; es würde auch zustande kommen. Die bei einer Nein-Mehrheit entstehende militärische Problematik wäre zwar vielleicht durch eine angepasste Neuauflage eines Luftverteidigungskonzepts überwindbar und würde sich dann auf eine temporäre Schwächung der Verteidigungsfähigkeit beschränken. Ganz harmlos wäre dies aus militärischer Sicht allerdings möglicherweise auch nicht. Dieser Fall könnte in Anbetracht der langen Evaluations- und Beschaffungsfristen eintreten. Wir werden im Folgenden sehen, dass Lücken in der Verteidigungsfähigkeit verfassungsrechtliche Probleme generieren. Das mag auf den ersten Blick überraschen, ist aber einer näheren Betrachtung wert, die nachstehend vorgenommen wird.

Eine Volksabstimmung über den Planungsbeschluss eröffnet drei Möglichkeiten. Die unwahrscheinliche einer Pattsituation, also einer Stimmgleichheit ohne Mehrheitsbildung. Sodann jene der Gutheissung des Beschlusses. Sie behebt zwar das Problem, die **Gewaltenteilung** zu respektieren, keineswegs. Doch **zusätzliche Verfassungsfragen** werden dadurch nicht aufgeworfen. Anders die dritte Option, jene der Verwerfung. Diese wird hier in den Vordergrund gestellt. Dies weil dann alle denkbaren Verfassungsprobleme in den Raum gestellt und zugleich auch **sicherheitspolitische und -technische Aspekte** akut werden.

Infolgedessen werden **letztere** – als auch **alle Rechtsfragen auslösend** – hier aus der Sicht der sicherheitspolitischen und militärischen Fachleute dargestellt. Wer diese Sicht nicht teilt, wird aus demokratischen Prämissen gut tun, die Denkweise anderer Stimmberechtigter gleichwohl zur Kenntnis zu nehmen. Überdies wird jemand, der die hier vorgetragene Verteidigungsoptik nicht teilt, ebenso wie jedermann beim Eintritt der zweiten Option, der Gutheissung der Vorlage, nicht von der Frage nach dem Umgang mit zusätzlichen, künftigen (d.h. nicht spezifisch auf die Luftraumverteidigung bezogenen) Planungsbeschlüssen einerseits und der Gewaltenteilung andererseits dispensiert.

Nach einem **allfällig negativen Volksentscheid über den Luftraum-Planungsbeschluss** liegt es nahe, einen solchen Entscheid dahin auszulegen, **die Schweiz verzichte fortan auf eine eigene Luftraumverteidigung**. So gesehen, gäbe sie damit ihren Luftraum dem Gutdünken anderer, insbesondere der benachbarten Mächte anheim. Ein klarer **Verlust eines Teils unserer Souveränität!** Auch die Neutralität wäre zumindest teilweise ausgeschaltet, sobald militärisches Überfliegen vonseiten anderer Mächte nicht mehr luftpolizeilich unterbunden werden könnten. **Völkerrechtlich** bedingt nämlich die **permanente Neutralität der Schweiz**, dass diese das ihr Mögliche vorkehrt, um **ihr Territorium und den darüber befindlichen Luftraum der freien Verfü-**

gung fremder Streitkräfte zu entziehen. Und die Schweiz hat klugerweise stets darauf bestanden, dass die militärische Sicherstellung ihrer Neutralität ihre ausschliessliche eigene Aufgabe sei und nicht etwa durch auswärtige „Garantiemächte“ wahrzunehmen wäre. Der völkerrechtliche Aspekt einer fehlenden Luftraumverteidigung darf beim Bewerten der Idee, sie mit Hilfe eines Planungsbeschlusses zu erneuern, nicht ausser Acht gelassen werden.

Im praktischen Alltag mag derzeit die Armee vor allem mit ihren subsidiären Einsätzen zugunsten ohne sie überforderter Zivilbehörden nützlich sein. Der schlimmste Fall, für den sie aber primär geschaffen ist, bleibt der Krieg und damit die Landesverteidigung. Es bleibt eine unverrückbare Wahrheit, **dass es eine wirksame Landesverteidigung ohne Verteidigung des Luftraumes nicht geben kann.** Im Folgenden wird zunächst einmal von dieser Erkenntnis ausgegangen und einstweilen von den Einwänden abgesehen, der klassische Kriegs- bzw. Verteidigungsfall werde heutzutage nicht mehr eintreten, indem andere Angriffsverfahren gegen den Staat im Vordergrund stünden (Cyberattacken, Terrorismus).

Ein verkannter Verfassungsauftrag

Dieses Vorgehen rechtfertigt sich aus rechtlicher Sicht, denn die Rechtslage hat sich jedenfalls nicht geändert. Und diese stellt sich wie folgt dar: Zu den in der Präambel der Bundesverfassung (BV) umschriebenen Zielsetzung der Eidgenossenschaft gehört es, „Freiheit und Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden [...] zu stärken“; Artikel 2 BV definiert den Zweck der Eidgenossenschaft näher. Sein Absatz 1 lautet: „Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes.“ Das ist **ein klarer Verfassungsauftrag**. Er ist umso bedeutungsvoller, als die gemeinsame Herstellung der Sicherheit aller Bundesglieder und ihrer Bevölkerung den eigentlichen historischen Urgrund der Eid-

genossenschaft, die primäre Legitimation ihres Entstehens und ihrer Existenz bildet. Hier liegt die erste Motivation und Wurzel unseres Staates. Wie dieser Anstoss zu verwirklichen sei, führt Art. 58 (mit Randtitel „Armee“) aus. Der erste Satz von Abs. 2 dieser Bestimmung legt das in unserem Zusammenhang Entscheidende, aber auch Nötige mit folgenden Worten fest: „Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und die Bevölkerung“. **Der eindeutige Imperativ der Verfassung geht somit dahin, dass die Eidgenossenschaft für das Vorhandensein einer verteidigungsfähigen Armee zu sorgen hat – eine unumgänglich zu erfüllende Rechtspflicht.**

Deren Vernachlässigung verstösst gegen die Bundesverfassung. Ein rechtlich-politisches Vorgehen, das geeignet ist, **die Erfüllung dieser Pflicht zu gefährden oder zur Disposition zu stellen, ist verfassungswidrig. Es sei denn, eine entsprechende Änderung der Bundesverfassung – mittels Entscheids von Volk und Ständen – werde beantragt.** Der hier zu diskutierende Planungsbeschluss tut das nicht. Er nimmt lediglich eine Volksabstimmung mit einfachem Volksmehr in Kauf, also kein verfassungsrevidierendes Vorgehen. Ein allfälliges Volksnein zum Planungsbeschluss mit auf Jahre hinaus sich hinziehender Schwächung oder Ausschaltung der Luftraumverteidigung würde somit die Erfüllung eines grundlegenden Verfassungsauftrags hintertreiben. Indem der Bundesrat sich auf ein Vorgehen festlegt, das solches in Kauf nimmt, missachtet er den ihm erteilten Verfassungsauftrag, und ein Gleiches wäre von der Bundesversammlung zu sagen, wenn sie ihm folgen sollte. Darüber kann man sich nicht hinwegtäuschen, indem man dem Planungsbeschluss-Vorhaben das Mäntelchen einer „demokratischen Legitimation des Erneuerns der Luftverteidigung“ umhängt. Die qualifizierte demokratische und föderative Legitimation einer fortwährend zu erhaltenen wirksamen Luftraumverteidigung liegt bereits in der Bundesverfassung begründet.

Eine verfehlte prozedurale Weichenstellung und ein missbrauchtes Parlamentsgesetz

Auf den Gegenstand der vorliegenden Studie bezogen heisst das: **Die Bundesverfassung verlangt vom Bundesrat, dass er im Rahmen seiner Kompetenzen für den Bestand der Luftraumverteidigung sorgt und nicht versucht, seine Grundsatzverantwortung auf die Stimmberechtigten abzuschieben,** indem er ihnen den Grundsatz der Luftraumverteidigung geradezu zur Bestätigung oder Verwerfung zu unterbreiten versucht. Denn damit setzt er sich über die verfassungsmässig festgesetzte Anordnung der Entscheidungskompetenzen hinweg und setzt dazu an, die geltende Gliederung der Staatsgewalten eigenmächtig ausser Kraft zu setzen. Dies kann aus unserer Sicht im Interesse loyaler Einhaltung rechtsstaatlicher Vorgaben, aber auch im Interesse der für die vorgeschriebene Landesverteidigung unverzichtbaren Luftraumverteidigung nicht hingenommen werden.

Das hier soeben Ausgeführte bedeutet nun aber nicht, dass der Bundesrat eine verfassungsmässige Generalvollmacht hätte, die Einzelheiten der Luftraumverteidigung selbständig festzusetzen. Das Was, Wie und das Womit derselben unterliegen einer **rechtsstaatlich instituierten demokratischen Kontrolle.** Über die Organisation, die Typen der Waffensysteme und den Kostenrahmen befindet **seit eh und je die Bundesversammlung als Vertretung von Volk und Ständen.** Dass dies beim Kauf der Hornet-Kampfflugzeuge FA-18 und bei der verworfenen Gripen-Vorlage anders war, hing mit besonderen Situationen zusammen. Beim Hornet war es eine Verfassungsinitiative Stimmberechtigter und beim Gripen eine finanzrechtliche Spezialkonstellation, die zu einer Volksbefragung veranlassten.

Der Umstand, dass zwei vorangehende Flugzeugbeschaffungsvorhaben mit Volksabstimmungen verbunden wurden, **scheint jedoch zum Glauben geführt zu haben, Abstimmungen**

in derartigem Zusammenhang seien keine Ausnahmerechnung mehr. Offenbar ist es diese Wahrnehmung, welche **den Bundesrat zur Annahme veranlasst, den Stimmberechtigten die Möglichkeit eines Urnenganges schuldig zu sein.** Dabei setzt er auch noch gleich eins drauf: Die bisher nie dem Referendum unterstellte bodengestützte Fliegerabwehr wird nun ebenfalls auf den Weg plebiszitärer Behandlung gebracht.

Der Bundesrat glaubt, dabei völlig legal zu handeln. Er beruft sich auf das Parlamentsgesetz. Dessen Art. 28 Abs. 3 bestimmt zwar, dass Planungsbeschlüsse dem Referendum nicht unterstellt werden. Ausnahmen lässt er aber zu, falls der Beschluss von bedeutender Tragweite ist. Darüber, wann und ob eine solche Tragweite bestehe, kann man verschiedener Meinung sein. Man sollte aber nicht vergessen, dass **die Referendumsfähig-Erklärung eines Planungsbeschlusses auf einer Ausnahmeklausel des Parlamentsgesetzes fusst. Nach allgemeiner Rechtsregel sind Ausnahmeklauseln aber restriktiv anzuwenden.** Eine solche Zurückhaltung wird in Sicherheitsfragern, wie gesehen, sogar durch die Bundesverfassung gestützt.

Nun könnte man allerdings versucht sein, sich über diesen verfassungsmässigen Aspekt hinwegzusetzen, weil Art. 190 BV die rechtsanwendenden Behörden anhält, Bundesgesetze für zwingend zu erachten, selbst wenn sie der Bundesverfassung widersprechen – eine Schweizer Besonderheit. Das ändert jedoch nichts daran, **dass auch das Parlamentsgesetz auf alle Fälle richtig – das heisst hinsichtlich der Ausnahmeklausel: einschränkend – ausgelegt werden muss.**

Zwei aus ganz verschiedenen Gründen und unter nicht identischen Bedingungen vorgefallene Volksabstimmungen über Kampfflugzeugbeschaffungen ergeben schwerlich ein Präjudiz für eine generelle Referendumsfähigkeit von anderen, nämlich gesamthaften, die Boden-Fliegerabwehr mitumfassenden Luftvertei-

digungsvorlagen. **Die spezielle Tragweite eines Projekts,** die laut Parlamentsgesetz Art. 28 Abs. 3 ein fakultatives Referendum in Frage kommen lässt, kann beim Planungsbeschluss „Air 2030“ bei der hohen Bedeutung der Luftraumverteidigung und bei der grossen benötigten Geldsumme gesucht werden. Bedenkt man aber, dass noch weitere Erneuerungen unentbehrlicher, grosser und kostspieliger Systeme anstehen – Panzerfahrzeuge, Artillerie, Funkübermittlung –, so erkennt man, **dass die periodischen Neuausrüstungen der Armee auf Grund einer solchen Sichtweise allesamt referendumsfähig zu machen wären. Das aber kann nicht der Sinn der von der Verfassung vorgegebenen Verteidigungspflicht und auch nicht der Sinn der Ausnahmeklausel des Parlamentsgesetzes sein.** Der von Zeit zu Zeit selbstverständlich fällige Ersatz veralteter Waffen- und Gerätesysteme gehört zur Routine der Landesverteidigung, ist voraussehbar, sich periodisch wiederholend und keine Ausnahme. Wenn es hier so etwas wie ein **Präjudiz** geben sollte, so wäre dieses in der generationenlangen, **selbstverständlich referendumsfreien Erfüllung der Pflicht zu finden, die Armee kampftauglich auszurüsten.**

Die hohen Kosten einer solchen Systemerneuerung sind ohnehin kein Grund, um den Weg zum Referendum freizugeben. **Die Finanzbeschlüsse der Bundesversammlung sind gemäss Art. 25 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes dem Referendum nicht unterworfen.**

Parallelen zwischen solchen periodischen Rüstungsausgaben und dem Aufwand für die neue Alpentransversale (NEAT), die dem Volksentscheid unterstanden hat, lassen sich nicht ziehen. Die NEAT ist ein einmaliges, ein Jahrhundertwerk, eine strategische Neuausrichtung des Eisenbahnnetzes, zu dem unter anderem der längste Eisenbahntunnel der Welt gehört. Das ist eine Investition auf Generationen hinaus und nicht, wie die anstehende Erneuerung der Luftraumverteidigung, eine Vorsorge nur für die nächsten paar Jahrzehnte.

Referendumsfreundliche Visionen mit rechtspolitischen Aspekten

Die rechtliche Untersuchung des vorgeschlagenen „Air 2030“-Planungsbeschlusses kommt angesichts seiner neuartigen plebiszitären Orientierung nicht darum herum, auch faktengestützte rechtspolitische Erwägungen anzustellen. Die in Betracht zu ziehenden Fakten bestehen in **zirkulierenden Meinungen zur Zukunft der Luft- und Landesverteidigung**. Indem wir auf diese eingehen, geben wir – im Sinne demokratischer Auseinandersetzung – auch **Auffassungen** Raum, **die wir nicht teilen**. Die Auseinandersetzung bedingt allerdings auch, dass wir derartige Argumentationen aus unserer Sicht kommentieren. Es handelt sich um Gedankengänge, die ein Plebiszit in der Hoffnung begrüssen, den Rüstungsstand unseres Landes abzubauen.

Wir haben uns sagen lassen, dass die Schweiz ja eigentlich gar keine Armee nötig hätte. Denn sie sei ja von der nicht offensiven, sondern defensiv eingestellten Nato umgeben und so durch diese geschützt. – Wer so spricht, hat nicht mitbekommen, wie schwach die Nato derzeit aufgestellt ist. Das zeigen insbesondere die neuesten Nachrichten über den zum Teil desolaten Zustand der deutschen Bundeswehr, bei der verschiedene Systeme bestenfalls nur teilweise einsatzfähig sind. Nicht umsonst haben jetzt etliche westeuropäische Staaten eine neue Aufrüstung nach und nach in Gang gesetzt.

Zudem würde es, wenn wir uns in einem Kriegsfall **unter die Fittiche der Nato** begeben wollten, mit der für einen permanent Neutralen erforderlichen Bündnisfreiheit und mit der Neutralität als solcher vorbei sein – der Neutralität, an der die meisten unentwegt festhalten. Nicht zu vergessen ist, dass derjenige, der Schutz sucht, eine Gegenleistung zu erbringen hat – sicher nicht nur allfällige Geldzahlungen, während der Schützende Leib und Leben einsetzt (wenn er es tut).

Die Vorstellung einer selbstlosen Nato ist unrealistisch. Man sollte sich an jene Äusserungen eines französischen Generalstabschefs erinnern, die den Fall einer von Osten nach Westen verlaufenden Invasion betraf. Sollte dann die Schweiz in ihrem Raum nicht imstande sein, die Invasoren aufzuhalten, wäre Frankreich gezwungen, zum Schutze seiner Ostgrenze im schweizerischen Mittelland eine Atombombe detonieren zu lassen (wofür das bernische Seeland mit seinen eingeengten Landpassagen wohl das geeignete Zielgelände böte).

Schliesslich wäre eine vertragliche Überlassung des Luftpolizeidienstes an Nachbarstaaten problematisch. Diese Polizeiaufgabe beschränkt sich nämlich nicht darauf, der Flugsicherung nicht gehorchende zivile Flugzeuge abzufangen oder zu identifizieren. Es geht auch darum, nicht bewilligten, neutralitäts- und souveränitätswidrigen militärischen Überflügen aus diesen Nachbarstaaten entgegenzutreten. Das kann die Schweiz selber und muss es, um neutral zu bleiben.

Ein weiterer Gedanke ist an uns herangetragen worden, jener, **die Schweiz habe heute keine militärische Invasion mehr zu befürchten**. Wenn jemand sie in die Knie zwingen wolle, so griffe er heutzutage zu umfassenden **Cyberattacken und terroristischen Erpressungen**. Abgesehen davon, dass Cyberangriffe heute schon bereits zum Alltag gehören, obschon die meisten Leute dies gar nicht bemerken, ist ein Cyberkrieg zwar etwas, dem ausserhalb des herkömmlichen Wehrwesens zu begegnen ist. Kein Land glaubt aber, deswegen auf das Militär in der gewohnten Gestalt verzichten zu können. Ein Blick auf den Erdball zeigt, dass die bisherige Art der Kriegführung weiterhin im Gang ist. Selbst Europa bekommt in der Ostukraine den kriegerischen Einsatz altbekannter Waffen zu spüren. Und die baltischen Staaten sowie Schweden hegen Befürchtungen bezüglich klassischer Attacken ihres grössten Nachbarn und sehen sich entsprechend vor.

Richtig ist, dass keine Armee der Welt vermag, Terroranschläge schlechthin zu verhindern. Doch sie kann dazu beitragen, etliche davon zu verhüten. Ohne Beizug der Armee könnten die schweizerischen Polizeikörper im Falle diffuser Terrordrohungen niemals die Mehrzahl der gefährdeten existenznotwendigen Objekte bewachen und diese Bewachung längere Zeit durchhalten. Verlangen würde diese Schutzvorkehrungen die Bevölkerung mit aller Vehemenz. Die grossen internationalen Konferenzen, bei denen die Gastgeberrolle unseres Landes zu dessen Aussenpolitik gehört, wären übrigens ohne die Schutzbeiträge der Armee nicht mehr hier durchführbar.

Der Gedanke schliesslich, eine **Entwaffnung der Schweiz** bzw. deren Beginn mittels Verzichts auf eine Luftraumverteidigung würde **zum Weltfrieden** beitragen, ist erfahrungsgemäss so utopisch, dass wir ihn hier nicht zu diskutieren brauchen.

Es gibt aber auch gewichtige **Stimmen, laut denen der Planungsbeschluss „Air 2030“ zu wenig weit geht**. Sie bemängeln, dass mit der Beschränkung des Volksentscheids auf die Grundsatzfrage die Wahl der Typen der Waffensysteme den Behörden vorbehalten bliebe. **Die Stimmberechtigten müssten**, so besehen, **„die Katze im Sack kaufen“**, ein Argument, das bei manchen Mitbürgerinnen und Mitbürgern Erfolg haben dürfte. Es muss ernst genommen werden.

Geboren ist es indessen nicht aus purer demokratischer Leidenschaft. Vorgetragen wird dieses Argument von Kreisen, die sich armeekritisch bis armeegegnerisch geben. Und, Hand aufs Herz, **wie viele Miteidgenossen und Miteidgenossinnen trauen sich zu, zwischen verschiedenen Waffentypen kompetent entscheiden zu können?** Die Mitglieder dieser NHG-Arbeitsgruppe tun es nicht. Es geht um derart komplexe Dinge, dass nur Fachleute sie voll verstehen. Man mag einwenden, Bundesräte und Bundesparlamentarier hätten kaum grösseren Sachverstand. Das

stimmt. Doch nur sie haben vollen Einblick in alle Unterlagen und können sich mit den Experten direkt beraten. Diesen Informationsstand vermögen die gewöhnlichen Stimmberechtigten nicht zu erlangen. Daher ist es **sinnvoll, die Typenwahl jenen anzuvertrauen, die besser im Bilde sein können**.

Selbst bei der dem Volke zu Recht unterbreiteten NEAT-Vorlage hat man ihm ganz selbstverständlich und unangefochten nicht die Auswahl der technischen Ausrüstung, der Hersteller und der Lokomotivtypen zugemutet. Warum sollte es bei der Landesverteidigung anders sein?

Alle diese Argumente, die auf **eine Abrüstung via Referendum** abzielen, wären mit bestimmten rechtspolitischen Optionen und Konsequenzen verbunden. Es versteht sich aus den bisherigen Ausführungen, dass **unsere Arbeitsgruppe diese nicht zu befürworten vermag**.

Eine Zwischenbilanz: Kein Rüstungsreferendum!

Die in der vorliegenden Studie bis dahin geführten Erörterungen sind in dem Sinne verlaufen, dass es rechtlich **nicht am Platz ist, den Planungsbeschluss „Air 2013“ dem fakultativen Referendum zu unterstellen**. Eine Referendumsfähigkeit würde korrekterweise eine vorgängige, diese einführende Verfassungsänderung und damit hiefür ein obligatorisches Referendum von Volk und Ständen voraussetzen. Zu einem solchen kann es noch kommen, falls sich die Bestrebungen konkretisierten, eine Volksinitiative zugunsten eines Luftverteidigungs-Moratoriums herbeizuführen.

So viel zu einer Situation, die zur **Einführung eines Rüstungsreferendums durch die Hintertür** führen dürfte, **eines Referendums, das die Bundesverfassung eigentlich ausschliesst**.

*

Der Beginn einer verschleierte Einführung eines Bundesfinanzreferendums

Der Planungsbeschluss „Air 2030“ könnte indessen, wenn ihm die Bundesversammlung so umsetzen würde, wie der Bundesrat ihn angedacht hat, noch Folgen über den Rüstungsbereich hinaus nach sich ziehen. Was sich mit dem so gestalteten Planungsbeschluss anbahnt, ist der Beginn einer auf leisen Füßen daherkommenden Einführung des Finanzreferendums in Bundesangelegenheiten. Das ergibt sich daraus, dass „Air 2030“ sich auf repetitiv zu beschliessende Ausgaben bezieht. **Das Grundgesetz unseres Bundesstaates schliesst jedoch ein ordentliches**, d.h. in sich wiederholenden Ausgabensituationen anbietendes fakultatives **Finanzreferendum aus**. Wird ein Referendum, weil als Ausnahme in ausserordentlichen Fällen vorgesehen (Parlamentsgesetz Art. 28 Abs. 3), durch die Anwendung auf sich wiederholende Situationen allmählich zu einem „ordentlichen“, so leitet das eine recht kapitale Änderung des Kompetenzgefüges im Bunde ein. Derartiges sollte, wenn schon, **nicht ohne explizite, formelle Verfassungsrevision** vor sich gehen. Alles andere sind zu vermeidende undemokratische Schleichpfade.

Dass man sich mittels sich mehrenden Adhoc-Entscheiden auf derartige Wege begeben kann, ist keine vage Befürchtung. Am 13. März 2018 hat der Nationalrat mit 92 gegen 87 Stimmen die Motion Semadeni gutgeheissen. Diese verlangt, dass das Schweizer Volk sich über die Durchführung der Winterolympiade 2026 in unserem Lande an der Urne äussern können müsse. Hier hat unser Verteidigungs- und Sportminister **vor einem rechtswidrig entstehenden Präjudiz gewarnt**. Hierin kann ihm nur zugestimmt werden.

Das „einfach so“ erfolgende **Veranstalten von Adhoc-Referendumsgelegenheiten**, nicht zuletzt unter dem Impetus eines populistischen Demokratismus, **setzt sich verfahrensmässig wie inhaltlich über die Bundesverfassung hinweg**. Das geht nicht an.

Es ist am Platz, sich vor Augen zu halten, **warum im Bunde keine Finanzreferenden als Regularität vorgesehen sind**, obschon dies auf kantonaler Ebene vorkommt. Werden Ausgaben oder gar Voranschläge dem fakultativen Referendum unterstellt, so können solche Finanzvorlagen nicht durch das Parlament allein und damit in kalkulierbar kurzer Frist verabschiedet werden. Es muss Zeit für die Unterschriftensammlung und die Debatte der Öffentlichkeit eingeräumt werden. Da die bedeutendsten Staatsgeschäfte von den Kantonen auf die Bundesebene transferiert sind, riskieren diese Geschäfte, unerwünschte Verzögerungen zu erleiden oder schlimmstenfalls eigentliche Blockaden. Sie werden medialen und emotionalen Pressionen ausgesetzt. Das hat man bisher wohl nicht ohne Grund vermieden. **Der schweizerische Souverän hat sich mehrfach weise genug gezeigt, seine eigenen Möglichkeiten zu beschränken**. Das Paradebeispiel ist die wiederholte Ablehnung einer Volkswahl des Bundesrates. Dies obschon die Forderung nach einer Wahl durch das Volk nachvollziehbar war, wenn sie von einer Gruppierung ausging, der trotz ihrer Stärke der Einsitz im Bundesrat verwehrt worden war. Ganz ähnlich verhält es sich damit, dass der Souverän die Landesverteidigung als Dauerauftrag des Bundes in dessen Verfassung festgeschrieben und nicht als eine von den Stimmberechtigten von Fall zu Fall zu bewilligende oder mit Verzicht zu belegende Angelegenheit definiert hat.

Es bleibt dabei: **Die Einführung eines Finanzreferendums ist eine Änderung der Staatsstruktur von Verfassungsrang**. Rechtsstaatlichkeit verlangt, dass dergleichen auf dem verfassungsmässig vorgesehenen Weg der Verfassungsrevision ge-

schehe. Dem kann nicht entgegengehalten werden, das Vorhaben des Planungsbeschlusses „Air 2030“ sei bloss ein isolierter Sonderfall, während ein Finanzreferendum eine immer wieder zu benützende Institution wäre. „Air 2030“ betrifft eine Materie, die periodisch zur Entscheidung ansteht. Es geht um die sich wiederholende Anpassung der Rüstungsgüter an die fortschreitende technische Entwicklung. Das Referendumsfähigmachen solcher Entscheidungen wäre demnach ein institutioneller Veränderungsschritt, der einer derzeit fehlenden Verfassungsgrundlage bedürfte und nicht ad hoc mittels eines Planungsbeschlusses gewagt werden sollte.

Angst vor dem Volk?

Wer die Referendumsfähigkeit eines zu reden gebenden Entscheides bestreitet, bekommt rasch zu hören, er habe „Angst vor dem Volk“. Politiker pflegen aus durchsichtigen Gründen zu betonen, sie hätten „keine Angst vor dem Volk“, wenn sie aus dubiosen Gründen ein fragwürdiges Referendum befürworten. Sicher ist, dass die Urheber von „Air 2030“ Angst vor der Kritik haben, sie könnten dem Volk etwas vorenthalten. Denn wir sind ja schliesslich alle Demokraten und haben – im Vergleich zum Ausland – ausserordentlich hohes Vertrauen in unsere Mitstimmberechtigten. **Die Frage muss aber doch wohl in einer Demokratie erlaubt sein, ob man sie in einer bestimmten Beziehung nicht zu sehr strapazieren und dabei beschädigen würde.** Hehre Prinzipien können an der eigenen Übersteigerung und Überforderung zugrunde gehen. **Elementare Voraussetzungen der Existenz des eigenen (demokratischen) Staates wie die Fähigkeit zur Landesverteidigung** stets wieder über Urnengänge zur Disposition zu stellen, dürfte dem sicheren Fortbestand eines freiheitlich demokratischen Staates auf die Länge nicht besonders zuträglich sein.

Die oft dokumentierte Klugheit der Schweizer Stimmberechtigten schützt nicht vor gelegentlichen Fehlentscheidungen.

Solche können zwar des Öfteren innert vernünftiger Frist wieder korrigiert werden. Es kann aber auch solche geben, die sehr langfristig nachwirken, ja sogar schicksalsbestimmend werden. Die Existenz der Landesverteidigung antastende Verzichte können solches bewirken. Emotionsgeladene Volksentscheide der letzten Jahre, die sich mit dem System unserer Rechtsordnung schwer vertragen, mahnen zur Vorsicht. **Entscheide, die auf lange Jahre hinaus nicht zu schliessende Lücken existenziellen Ausmasses in die Verteidigungsfähigkeit reissen, riskieren, sich katastrophal auszuwirken.** (Sie tun dies wegen der ausserordentlich langen technischen und organisatorischen Vorlaufzeiten einer allfälligen Lückenschliessung.) Das ist mit dem von Volk und Ständen in die Verfassung geschriebenen Grundsatzbeschluss, dass das Land verteidigungsfähig sein muss, nicht vereinbar.

Das ist eine rechtsverbindliche Vorgabe der Bundesverfassung. Bei aller tiefen demokratischen Überzeugung sollte man nicht aus den Augen verlieren, dass **eingehaltene Rechtsstaatlichkeit eine Voraussetzung einer funktionierenden Demokratie** ist. Populistischer plebiszitärer Demokratismus ohne Rechts- und Verfassungstreue vermag dagegen auf verderbliche Willkür hinauszulaufen.

Das Prinzip weitsichtig existenzsichernder Konzepte

Gerade in Dingen der Beschaffung komplexer Waffensysteme drohen aus momentanen Begründungen gefällte Negativentscheide Langzeitwirkungen zu entfalten. Muss ein Ersatzprojekt erarbeitet werden, ist **der Zeitaufwand meist gross.** Das gilt schon für die Evaluation. Die politischen Entscheidungswege sind auch nicht kurz. Wird die Vorlage angenommen, muss die Fabrikation und die Auslieferung des Materials abgewartet werden. Sie kann sich über Monate bis Jahre erstrecken. Dessen Einführung und Einübung in den periodischen Dienstleistungen der Armeeangehörigen braucht weitere Jahre. Die Gefahr, dass sich inzwischen die Weltlage ungünstig verändert und man dann trotz nicht gerin-

gen Zeitablaufs noch nicht abwehrbereit ist, darf nicht unterschätzt werden. 1870, 1914 und 1939 waren die Bereitschaftslücken stellenweise beängstigend. Und um ein Beispiel für oft verkanten Zeitaufwand zu geben: Zur Ausbildung und zum Training bis zur vollen Einsatzbereitschaft eines Kampffjetpiloten braucht es heutzutage fünf Jahre. Geht inzwischen Knowhow verloren, kann sich die Aufholfrist noch weiter ausdehnen.

Was heisst das? Es wäre nicht zu verantworten, aus dem Eindruck heraus, irgend etwas sei derzeit nicht nötig, auf das Bestimmende für die Gegenwart zu verzichten, wenn es zu dem **im schlimmsten Fall** Unerlässlichen gehört. Tritt dieser Fall ein, so **kann das Erforderliche nicht rechtzeitig nachgeholt werden**. Waffensysteme können dann auch nicht quasi ab Stange erworben werden; sie sind in Krisenlagen sofort vergriffen.

Mit anderen Worten: **Entscheide, wie der Bundesrat sie jetzt vorlegen muss**, um veraltete Systeme zu ersetzen, mögen zwar solche „auf Vorrat“ sein. Sie **bestimmen aber die staatliche Handlungs- und unter Umständen Existenzfähigkeit in nicht voraussehbaren Momenten, die Jahre oder Jahrzehnte vor uns liegen**. Es ist wie mit den Lebensversicherungen: Augenblicklich braucht man sie vermutlich nicht. Doch wenn der entscheidende Fall eintritt und man die benötigte Ausrüstung nicht hat, so ist die Katastrophe da. Doch wer beizeiten nach dem **Vorsorgeprinzip** gehandelt hat, ist dann mit dem Erforderlichen versehen.

*

Schlussfolgerung

Die Unterstellung des Planungsbeschlusses „Air 2030“ unter das fakultative Referendum widerspricht der Bundesverfassung und überdehnt das mit dem Parlamentsgesetz Gewollte.

Grössere Rüstungsvorhaben sind sich periodisch wiederholende Vorgänge. Ihre jeweilige Unterstellung unter das fakultative Referendum läuft auf die Einführung eines immer wieder fällig werdenden Rüstungsreferendums hinaus. Ein solches ist aber mit der geltenden Bundesverfassung nicht vereinbar.

Insofern „Air 2030“ Ausgaben des Bundes impliziert, liefe eine Unterstellung unter das fakultative Referendum darauf hinaus, auf nicht verfassungskonformem Weg ein Finanzreferendum einzuführen, das die Bundesverfassung in ihrer derzeitigen Fassung gar nicht vorsieht.

Wollte man im Bunde ein Rüstungs- oder ein Finanzreferendum einführen, so müsste dafür die Bundesverfassung durch entsprechende Beschlüsse von Volk und Ständen abgeändert werden.

*

Winterthur, im Juni 2018

Die Arbeitsgruppe „Demokratie und Rechtsstaat“:

RA Dr. iur. Dr. iur. h.c. Roberto Bernhard, Winterthur

RA Dr. iur. Ulrich Weiss, Winterthur

Dr. oec. publ. Hansrudolf Kübler, Wallisellen

Die Arbeitsgruppe ist aus eigener Initiative von Mitgliedern der Neuen Helvetischen Gesellschaft Winterthur entstanden. Die Arbeitsgruppe gibt ihre eigene Meinung wieder, welche für die Neue Helvetische Gesellschaft (NHG) nicht verbindlich ist. Die Arbeitsgruppe steht in der Nachfolge der „Nordostschweizerischen Arbeitsgruppe ‚Direkte Demokratie‘“ (1994/95), „Demokratiereform“ (2004/05) und „Demokratie und Rechtsstaat“ (2010).

Die vorliegende Studie wurde finanziell unterstützt durch die Vereinigung Libertas Winterthur,