2. Teil

Die Wirkungen der friedenspolitischen Initiativen

Vorbemerkungen

Den "Wirkungen" der Initiativen gilt seit einiger Zeit die Aufmerksamkeit der politikwissenschaftlichen Forschung in der Schweiz. So entwickelt Juan Felix Gut[1] eine Systematik der Wirkungen von Initiativen. Zunächst unterscheidet Gut zwischen "Vorwirkungen" und "Nachwirkungen":
Vorwirkungen einer Initiative resultieren noch bevor das Begehren eingereicht oder auch nur die Unterschriftensammlung begonnen hat. Sie ergeben sich "allein aus der Tatsache ..., dass überhaupt die Möglichkeit besteht, eine Verfassungsinitiative zu ergreifen". Die Initiative dient in diesem Fall "als Drohung, als Druckmittel".[2]
Nachwirkungen einer Initiative setzen ein, wenn eine Initiative aktualisiert worden ist. Gut unterscheidet bei den Nachwirkungen zwischen "direkten Wirkungen" und "indirekten Wirkungen": Direkte Wirkungen liegen vor, wenn ein ausgearbeiteter Entwurf oder eine Vorlage, die durch eine Initiative in Form der "allgemeinen Anregung" veranlasst wurde, von Volk und Ständen gutgeheissen wurde.[3]
Die indirekten Wirkungen unterteilt Gut wiederum: Erstens in die "primär-indirekten Wirkungen". Darunter versteht er "die Wirkungen, welche eine Verfassungsinitiative auf Seiten der Behörden auslöst". Sei es, dass die Behörden einen Gegenentwurf ausarbeiten oder auf einer andern als der Verfassungsstufe tätig werden (Erlass eines Gesetzes oder einer Verordnung); oder sei es, dass die Forderungen der Initiative später berücksichtigt werden (Verfassungsänderung, Gesetz oder Verordnung zu einem späteren Zeitpunkt) oder ein laufendes Gesetzgebungsverfahren beeinflussen.[4]
Zweitens umfassen die indirekten Wirkungen die "sekundär-indirekten Wirkungen". Darunter versteht Gut den Einfluss einer Initiative auf das "Problembewusstsein" der Stimmbürgerschaft sowie die "Ventilwirkung" (das Volk ist "unzufrieden" und gibt in der Abstimmung über die Initiative seiner "Unzufriedenheit, entgegen aller Empfehlungen auf Verwerfung des Begehrens, Ausdruck") und die "Oppositionswirkung" ("das grundsätzliche Nicht-Einverstandensein mit den Behörden" kann mit einer Initiative artikuliert werden).[5]
Drittens schliesslich nennt Gut die "aussenpolitischen Wirkungen" einer Initiative, worunter jene Reaktionen zu verstehen sind, "die eine Initiative im Ausland auslöst".[6]
Aufgrund einer ersten Sichtung der 98 zwischen 1891 und 1970 eingereichten Initiativen kommt Gut zum Schluss, dass die "direkten Wirkungen" der Initiativen eine "geringe Bedeutung" haben, die "indirekten Wirkungen", vor allem die "primär-indirekten" Wirkungen, aber "eine weitaus grössere Tragweite" besitzen. Ueber die Bedeutung "der sekundär-indirekten Wirkungen" will er ohne empirische Sozialforschung "kein abschliessendes Urteil fällen", und von den "aussenpolitischen Wirkungen" sagt er, dass ihnen "in der Regel eine eher geringe Bedeutung zukommt".[7]
Nicht von Guts Systematik erfasst werden die "Kosten" oder "Rückwirkungen" von Initiativen für oder auf die Initianten, d.h. die Gruppen, Organisationen und Bewegungen, welche die Initiativen lancierten.

Musste Bucheli in seiner Sammelbesprechung von neueren Veröffentlichungen zum politischen System der Schweiz 1974 noch feststellen, dass sich "die jüngsten Analysen des plebiszitären Elementes ... fast durchwegs auf das Gesetzesreferendum

---

[1] Gut 1973
[2] ebd., S.173-174
[3] ebd., S.175
[4] ebd., S.177-182
[5] ebd., S.182-183
[6] ebd., S.177-183
[7] ebd., S.183-184

und die damit zusammenhängende Willensbildung auf Bundesebene" beziehen,[1] so änderte sich die Situation in den folgenden Jahren:[2]
Bratschi hatte bereits Jahre vorher 25 Volksinitiativen mit sozialpolitischen Forderungen unter die Lupe genommen, Sigg untersuchte alle Initiativen der Jahre 1892 bis 1939, Werder und Delley widmeten sich den Initiativen der Nachkriegszeit. Alle vier fanden "indirekte Wirkungen" der Initiativen. Stellvertretend die Schlussfolgerung Bratschis: Dem "Volksbegehren auf Partialrevision der Verfassung im Gebiet der Sozialpolitik" kam "entscheidende Bedeutung zu". Denn es gelang den Initianten trotz Abstimmungsniederlagen oder Rückzug der Initiativen, "die Aufnahme eines mehr oder weniger grossen Teils ihrer Forderung in das positive Recht zu erwirken".[3]
Während Bratschi und Werder vor allem die "primär-indirekten Wirkungen" im Auge hatten und nach dem Niederschlag der Initiativen im positiven Recht" oder auch "in Gesetzesentwürfen, Programmen und Absichtserklärungen"[4] fahndeten, beobachtete Sigg auch "sekundär-indirekte Wirkungen". Er untersuchte die "politische Mobilisation der Oeffentlichkeit", die "politische Mobilisation der Behörden", die "politisch-taktische Wirkung" sowie die "Gruppenpolitik" und die "Herkunft der Initianten".[5]
Aufgrund ihrer Beobachtung kommt die politikwissenschaftliche Forschung über Initiativen zu einer insgesamt positiven Einschätzung der Initiativen. Vorzüge und Bedeutung der Initiativen werden vor allem in folgenden Punkten gesehen:

- Initiativen wecken in der Oeffentlichkeit Problembewusstsein und popularisieren die Forderung.
- Sie treiben in einem auf Konsens eingestellten System die Lösung bestimmter Probleme voran.
- Sie öffnen das politische System für Forderungen, die andernfalls von Behörden, Parteien und Verbänden gefiltert und nicht zur Entscheidung kommen würden.
- Sie zwingen Behörden, Parteien und Verbände dazu, ihre Prioritäten vorübergehend zu verändern und zu neuen Problemen und alternativen Lösungen Stellung zu nehmen.[6]

Im Zentrum dieses zweiten Teils der Untersuchung der friedenspolitischen Initiativen der Nachkriegszeit steht die Frage, ob sich diese positive Einschätzung der Initiativen auch aus der Sicht der Friedensbewegung teilen lässt. Dazu werden in diesem Teil die Wirkungen der Initiativen systematischer als im ersten, darstellenden Teil untersucht. Direkte Wirkungen können dabei zum vorneherein ausser Betracht fallen, weil keine der friedenspolitischen Initiativen angenommen und auch die bundesrätliche Ersatzdienstvorlage als Antwort auf die Anregung der Zivildienstinitiative 1 nicht akzeptiert wurde. Hingegen soll nach indirekten Wirkungen gefragt werden: Haben die friedenspolitischen Initiativen längerfristig und aus der Sicht der Friedensbewegung dazu beigetragen, deren Forderungen zu erfüllen?
Um die Bedeutung der Initiativen für die schweizerische Friedensbewegung beurteilen zu können und im Sinne einer "praxisbezogenen Friedensforschung"[7] einen Beitrag zur wirkungsvolleren Friedensarbeit zu leisten, dürfen jedoch nicht nur "indirekte Wirkungen" der Initiativen in Betracht gezogen werden, sondern müssen auch deren "Rückwirkungen" oder "Kosten" Beachtung finden.

---

[1] Bucheli 1974, S.159. Bucheli übersieht in seiner Sammelbesprechung allerdings die Arbeit von Bratschi (1969).
[2] Neben Bratschi vor allem: Sigg 1978; Werder 1978; Delley 1978
[3] Bratschi 1969, S.137
[4] Bratschi 1969, S.137-140; Werder 1978, S.153-154
[5] Sigg 1978, S.241-252
[6] Sigg 1978, S.275-283; Delley 1978, S.119-135; Werder 1978, S.161-163
[7] FpF (Hrsg.) oJ.

Rückwirkungen auf die Initianten sind nicht nur in Guts Systematik, sondern auch in bisherigen Untersuchungen über Initiativen weitgehend ausgeblendet gewesen. Zwar finden sich eine Anzahl entsprechender Andeutungen oder Aussagen: Neidhart stellt fest, dass ein Initiativvorstoss den internen Zusammenhang einer jungen Organisation stärken,[1] den einer älteren gefährden kann.[2] Sigg beobachtet, dass Initiativen "sowohl integrierend als auch desintegrierend" wirken, sowohl zum Zusammenschluss als auch zur Spaltung von Organisationen beitragen können.[3] Werder weist auf die Möglichkeit hin, dass der Rückzug oder die massive Abstimmungsniederlage die Aktivisten frustrieren und damit demobilisieren kann.[4] Tschudi erwähnt, dass Initiativen dazu zwingen, Forderungen "einfach, leicht verständlich und populär" zu formulieren, "was komplexe und umfassende, dem anstehenden Problem einigermassen adäquate Problemlösungen praktisch vielfach schon verunmöglicht" und was "veränderungswirksame Massnahmenbündel als Gegenstand von Initiativen" ausschaltet, und sie "auf jeweils punktuelle Therapien" einschränkt.[5] Schumann, Werder und Kühne betonen mehr oder weniger stark die Bedeutung finanzieller, personeller und organisatorischer Voraussetzungen für die Unterschriftensammlung und den Abstimmungskampf.[6] Und Chaponnière-Grandjean beschreibt die organisatorischen und finanziellen Hürden, die die Initiative für gleiche Rechte von Mann und Frau zu überwinden hatte.[7] Systematisch untersucht aber wurden die Rückwirkungen von Initiativen bisher nicht. Die friedenspolitischen Initiativen bieten eine Gelegenheit, diese Lücken zu schliessen: In diesem zweiten Teil der Untersuchung soll deshalb auch nach dem Einfluss der Initiativvorstösse auf die Forderungen und Argumente der Friedensbewegung gefragt werden. Zudem soll geklärt werden, ob und - wenn ja - wie die Organisationsstruktur der Friedensbewegung mit den Initiativbewegungen verändert wurde. Und schliesslich soll untersucht werden, in welchem Verhältnis Initiativen zu andern Formen der politischen Einflussnahme stehen.

---

[1] Neidhart 1970a, S.126
[2] Laut: Sigg 1978, S.81
[3] Sigg 1978, S.163
[4] Werder 1978, S.163
[5] Tschudi 1979, S.377
[6] Schumann 1971, S.247; Werder 1978, S.151-152; Kühne 1977, S.53-55
[7] Chaponnière-Grandjean 1983

1. Primär-indirekte Wirkungen der Chevallierinitiativen

Die erste Chevallierinitiative wurde als ungültig erklärt, die zweiten Chevallierinitiativen wurden, kurz nachdem sie eingereicht worden waren, wieder zurückgezogen. Primär-indirekte Wirkungen der Initiativen sind auf den ersten Blick keine zu erkennen. Und auf den zweiten? Als die erste Chevallierinitiative eingereicht wurde, lag dem Parlament bereits eine Initiative vor, die ein Finanzreferendum verlangte, dem auch Militär- und Rüstungsausgaben unterstanden hätten. Im Rahmen der Beratungen über diesen Vorstoss hätten Bundesrat und Parlament Gelegenheit gehabt, den Initianten der Chevallierinitiativen entgegenzukommen und ihnen das Finanzreferendum als Gegenvorschlag anzupreisen. Nahmen die Behörden diese Gelegenheit wahr?
Doch nicht nur durch Aenderungen des Entscheidungsprozesses über Rüstungs- und Militärausgaben, schon mit einer gewissen Reduktion der entsprechenden Budgetposten, hätten die Behörden den Anliegen der Initianten entgegenkommen können. Lassen sich darauf Hinweise finden?

1.1. Finanzreferendum als Gegenvorschlag zu den Chevallierinitiativen?

Als die erste Chevallierinitiative am 2. Dezember 1954 eingereicht wurde, lag seit gut einem Jahr das "Volksbegehren betreffend die Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung" vor, das am 23. September 1953 von rechtsbürgerlichen Kreisen eingereicht worden war.[1] Und die Beratungen über diese Initiative dauerten noch an, als die erste Chevallierinitiative schon als ungültig erklärt worden war und bereits wieder Unterschriften für die Doppelinitiative gesammelt wurden.[2] Das Begehren verlangte "vier Bremsen für die Ausgabenbeschlüsse des Parlaments: eine Deckungsklausel, das qualifizierte Mehr beider Räte (Mehrheit aller Mitglieder) für Mehrausgaben, ein fakultatives Referendum für neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio und wiederkehrende von mehr als 1 Mio, und schliesslich noch ein obligatorisches Referendum für einmalige Ausgaben von mehr als 100 Mio und wiederkehrende von mehr als 20 Mio."[3] Es stand im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen um eine neue Bundesfinanzordnung und sollte die Behörden zum sparsameren Umgang mit öffentlichen Geldern zwingen.[4]
Dem Finanzreferendum, wie es die Initiative vorsah, hätten auch Militär- und Rüstungsausgaben unterstanden. Sie wären sogar die Ausgabengruppe gewesen, die am nachhaltigsten von einem Finanzreferendum betroffen worden wäre, besonders in den Varianten, die als Gegenvorschläge zur Initiative von den Räten diskutiert und schliesslich beschlossen wurden.[5]
Im Parlament wurde vorgerechnet, dass die Variante, die die Referendumsgrenze für wiederkehrende Ausgaben auf 2 Millionen, für einmalige Ausgaben auf 10 Millionen Franken festlegte, in den Jahren seit 1948 nur in 5 von 53 Fällen gegriffen und ausschliesslich Vorlagen des Militärdepartements betroffen hätte.[6] Diese Referendumsgrenzen waren schliesslich auch im Gegenvorschlag enthalten, der dem Volk zur Abstimmung vorlag.[7]

---

[1] Bericht vom 30.10.1953; Gross 1983, S.2; Bundeskanzlei (Hrsg.) 1974, S.129-130

[2] StenBull NR 1956, S.50-70, 158-161, 265-269, 310-312; StenBull SR 1956, S.74-77, 119-120, 139-141, 179-181

[3] Weber 1969, S.36; Initiativtext in: Bericht vom 30.10.1953, S.427-428

[4] Weber 1969, S.29-37; Bericht vom 4.5.1954

[5] Aubert 1971, S.25; Anhang zu: Bericht vom 4.5.1954, S.842-850; Ergänzungsbericht vom 16.12.1955; StenBull NR 1956, S.50-373; StenBull SR 1956, S.74-181; Bundesbeschluss über das Volksbegehren betreffend Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung vom 27.6.1956 in: BBl 1956 I, S.1330-1332

[6] StenBull NR 1956, S.59

[7] Bundesbeschluss ... vom 27.6.1956 in: BBl 1956 I, S.1330-1332

Dass vor allem militärische Vorlagen dem fakultativen Referendum unterstanden hätten, war den Gegnern des Finanzreferendums ein Grund, auf die Gefahr, die es mit sich bringen würde, hinzuweisen: Es "geht ... nicht an, dass man auf dem Umwege über ein fakultatives Finanzreferendum die(se) Wehrhaftigkeit untergräbt oder illusorisch macht, denn die Wehrhaftigkeit hält solange, als die hiefür notwendigen Kredite bewilligt werden."[1] Die Befürworter des Finanzreferendums sahen darin kein Problem: "Was die Militärkredite betrifft, so müssen wir Vertrauen ins Volk haben. Was nützt es, ... wenn wir eine Landesverteidigung nur in der Weise zustande bringen, dass das Volk bei den Beschlüssen über die Ausgaben ausgeschlossen wird? Dann haben wir zwar wohl die Waffen; dahinter aber unter Umständen keine Soldaten."[2]
Sowohl Befürworter wie Gegner des Finanzreferendums wiesen in diesem Zusammenhang auf die zweiten Chevallierinitiativen hin: Einzelne Gegner sahen zwischen dem Finanzreferendum und den zweiten Chevallierinitiativen, die Militärausgaben von mehr als 500 Millionen Franken dem obligatorischen Referendum unterstellen wollten, gewisse Parallelen, durch welche "jenen Kreisen, die der Chevallierinitiative zu Gevatter" standen, eine "Plattform geschaffen" würde, "um immer wieder gegen militärische Kredite ... Einsprache erheben zu können".[3] Demgegenüber betrachteten einzelne Befürworter das Finanzreferendum als eine Art indirekten Gegenvorschlag zur Chevallierinitiative: "Ich habe die Auffassung, dass das Finanzreferendum gerade ein Blitzableiter wäre gegen die sogenannten Chevallierinitiativen, Initiativen, die die gesamte Landesverteidigung durch Festlegung auf einen bestimmten Betrag sabotieren wollen, ist leichter entgegenzutreten, weil das Volk die Gewissheit hat, dass es bei militärischen Fragen wiederum zum Worte kommt, indem es die Möglichkeit hat, das Referendum gegen bestimmte konkrete Ausgabenbeschlüsse des Militärdepartements zu ergreifen."[4] Doch obwohl sowohl die Chevallierinitiativen als auch die mögliche Funktion des Finanzreferendums als Gegenvorschlag in den Debatten präsent waren,[5] spielten diese Argumente keine tragende Rolle. Die Gelegenheit, das Finanzreferendum als indirekten Gegenvorschlag zur Chevallierinitiative anzupreisen, blieb ungenutzt.
Offenbar war der Druck, der von den Chevallierinitiativen ausging, zu gering oder im Stadium der Unterschriftensammlung noch zu gering, um die Behörden zu einem Entgegenkommen zu bewegen. Oder das Vertrauen in die Stimmbürger war tatsächlich so gross, dass weder ein Finanzreferendum, das vor allem militärische Vorhaben betroffen hätte, noch die zweiten Chevallierinitiativen, die die militärischen Ausgaben begrenzen wollten, als grosse Gefahr für die militärische Landesverteidigung eingestuft wurde."Feuertaufen" blieben diesem Vertrauen allerdings erspart: Der Gegenvorschlag zur Initiative "betreffend die Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung" wurde am 30. September 1956 mit 276'666 Ja gegen 331'117 Nein abgelehnt - die Initiative war zugunsten des Gegenentwurfs zurückgezogen worden. Und die Doppelinitiative wurde am 7. Dezember 1956 zurückgezogen.[6]

1.2. Reduktion der Militär- und Rüstungsausgaben?

Neben Einflüssen auf den Entscheidungsprozess bei Militär und Rüstungsausgaben hätten die Chevallierinitiativen Auswirkungen auf deren Höhe haben können. Die Unterschriftensammlung für die erste Chevallierinitiative begann im Mai 1954, der

---

[1] StenBull NR 1956, S.8
[2] ebd., S.65-66
[3] ebd., S.64
[4] ebd., S.68
[5] Z.B.: StenBull NR 1956, S.64,65,68,159,161,268,269
[6] Bundeskanzlei (Hrsg.) 1974, S.129-131,149

Rückzug der Doppelinitiative erfolgte am 7. Dezember 1956. Theoretisch hätten folglich die Militärausgaben der Jahre 1955-1957, die in diesem Zeitraum beschlossen wurden, beeinflusst werden können. Die Militärausgaben betrugen in diesen Jahren:

Jahr	laufende Ausgaben[a]	in%	Rüstungsausgaben[a]	in%	insgesamt[a]
1950	477,3				505,2
1951	462,0	69,4	204,1	30,6	666,1
1952	541,9	61,6	338,0	38,4	879,9
1953	491,6	63,4	283,6	36,6	775,2
1954	538,8	78,3	149,3	21,7	688,1
1955	564,8	75,4	184,7	24,6	749,5
1956	559,2	82,1	122,4	17,9	681,6
1957	642,8	69,1	287,3	30,9	930,1
1958	658,4	65,3	350,7	34,7	1009,1
1959	615,8	63,3	356,5	36,7	972,3
1960	630,0	68,2	294,1	31,8	924,1

[a] in Millionen Franken
Quelle: Kurz 1978, S.285

1951 beschlossen die eidgenössischen Räte unter dem Eindruck des Koreakrieges erstmals ein Rüstungsprogramm. Das "Rüstungsprogramm 1951" sah für die Jahre 1951-55 ein jährliches Normalbudget von je 470 Millionen Franken sowie zusätzliche Rüstungsausgaben im Gesamtbetrag von ursprünglich 1'464 Millionen Franken vor, die auf die nächsten fünf Budgetjahre aufgeteilt werden sollten.[1] Die laufenden Ausgaben entwickelten sich nicht programmgemäss: Bereits 1952 überschritten sie das vorgesehene Soll beträchtlich. Im ersten der fraglichen Jahre erfuhren sie eine Erhöhung, im zweiten eine geringfügige Verringerung um rund fünf Millionen und im dritten wieder eine deutliche Erhöhung um über 80 Millionen Franken. Der leichte Rückgang der laufenden Ausgaben 1956, der auf die Initiative zurückgeführt werden könnte, bildete allerdings keine Ausnahme: 1953 und 1959 beispielsweise gingen die laufenden Ausgaben ohne eine Initiative im Hintergrund um weit höhere Beträge zurück als 1956.
Die Rüstungsausgaben, die im Rüstungsprogramm 1951 beschlossen worden waren, führten 1951 und 1952 zu beträchtlichen Steigerungen der gesamten Militärausgaben. Diese liessen 1953 und 1954 wieder etwas nach, weil 1953 die laufenden Ausgaben wieder etwas geringer ausfielen und 1954 die Auswirkungen des Rüstungsprogramms nachzulassen begannen. Im ersten fraglichen Jahr, 1955, stiegen die gesamten Militärausgaben dann wieder, sanken aber 1956 deutlich. Dieser Rückzug war das Resultat des erwähnten geringfügigen Nachlassens der laufenden Ausgaben einerseits sowie der geringeren Auswirkungen des auslaufenden Rüstungsprogramms 1951 anderseits. Als vor dem Hintergrund der Ungarn- und Suezkrise ein "Sofortprogramm" und kurz darauf ein "Rüstungsprogramm 1957" beschlossen wurde, zogen die gesamten Militärausgaben wieder ausserordentlich an.[2]
Der deutliche Rückgang der gesamten Militärausgaben 1956, der auf die Chevallierinitiativen zurückgeführt werden könnte, geht bei genauerem Hinsehen folglich fast ausschliesslich auf die nachlassende Auswirkung des Rüstungsprogramms 1951 zurück und bildet zudem in den 50er Jahren keine Ausnahme. Ein sichtbarer Einfluss der Chevallierinitiativen in den Jahren 1955-1957 ist nicht zu verzeichnen.

[1] Kurz 1978, S.230
[2] ebd.

Trotz geringen Ausschlägen auch nach unten wiesen die gesamten Militärausgaben seit den 50er Jahren eine steigende Tendenz auf. Ihre Ausschläge standen eher im Zusammenhang mit aussen-, denn mit innenpolitischen Ereignissen.[1]
Ihre Entwicklung sah in Fünfjahresschritten wie folgt aus:

Jahr	Militär-ausgaben insgesamt[a] Bevölkerung[b]	Militär-ausgaben pro Kopf der samten Bundesausgaben	Militär-ausgaben in % der ge-
1950	508,7	107,9	30,8
1955	728,4	146,5	57,1
1960	954,2	175,8	36,4
1965	1505,0	253,1	30,4
1970	1844,2	294,2	23,5
1975	2562,8	400,1	18,8
1980	3326,7	522,6	19,0
1981	3548,9	557,5	20,2

[a] in Millionen Franken
[b] in Franken
Quelle: Bundesamt für Statistik (Hrsg.) 1983

Wie aus dieser Tabelle hervorgeht, stiegen die Militärausgaben nach dem Krieg stetig. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes wuchs in den 50er Jahren wieder, sank dann aber beträchtlich. Diese Verschiebung im Bundeshaushalt war keineswegs eine späte Folge der Chevallierinitiativen oder Resultat fortgesetzten politischen Widerstandes gegen die Militär- und Rüstungsausgaben, sondern sie ergaben sich aus einem immensen Nachholbedarf anderer Ausgabenbereiche, so z.B. des Bildungsbereichs, des Umweltschutzes, der sozialen Wohlfahrt und des Verkehrswesens.[2] Der Widerstand gegen die Rüstungsausgaben von seiten der Friedensbewegung regte sich bis in die 70er Jahre kaum mehr.[3] Und auch in der SP, die nach dem 2. Weltkrieg bis in die 50er Jahre hinein gegen die steigenden Militär- und Rüstungsausgaben opponiert hatte,[4] fasste erst 1970 wieder einen Beschluss, der in diese Richtung zielte: Ihr Bieler Parteitag "postulierte eine Reduktion der Militärausgaben um mindestens 20%".[5] Konkret verfolgt wurde diese Forderung aber erst Ende der 70er Jahre, anfangs der 80er Jahre, nachdem die Sanierung der Bundesfinanzen "auf dem Buckel der Schwachen", im Sozialbereich vor allem, erfolgte, die Militärausgaben jedoch weitgehend ungeschoren blieben und ihr Anteil an den gesamten Bundesausgaben wieder zunahm, obwohl Umfragen zeigten, dass die Bevölkerung in erster Linie beim Militär den Rotstift angesetzt wissen wollte.[6] Anträge aus den eigenen Reihen am Parteitag 1976,[7] Vorbereitungen in der Friedensbewegung zur Lancierung einer Initiative zur Einführung eines Rüstungs-

[1] Rickenmann 1972: Er untersucht die Zusammenhänge zwischen aussenpolitischen Ereignissen und der Entwicklung der Rüstungsausgaben der Schweiz. Die Hypothese, dass "wachsende Opposition in der Oeffentlichkeit und im Parlament" gegen Rüstung "eine Reduktion der Rüstungsausgaben" erwarten lässt, überprüft er ausdrücklich nicht. (S.11)
[2] Hosang 1978, S.65-66; Bundesamt für Statistik (Hrsg.) 1983, S.22-25
[3] Amherd 1984, S.101
[4] Kurz 1978, S.229-230
[5] SPS (Hrsg.) 1973, S.7
[6] Hosang 1978, S.56-82; Rüegg 1978, S.10-12; SPS (Hrsg.) 1979, S.69-74
[7] SPS (Hrsg.) 1981, S.3,17-18

referendums[1] sowie ein parlamentarischer Vorstoss für ein Rüstungsreferendum von seiten der "Progressiven Organisationen Schweiz" (POCH)[2] bewogen die Sozialdemokratische Partei dazu, die Rüstungsausgaben erneut auf das politische Tapet zu bringen. Ende 1981 lancierte sie die "Initiative für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben" (Rüstungsreferendum), mit der der Artikel 89, Absatz 2 der Bundesverfassung wie folgt ergänzt werden soll:
"Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und einfache Bundesbeschlüsse, die Verpflichtungskredite über die Beschaffung von Kriegsmaterial, über militärische Bauten, über Landerwerbe oder über Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchsprogramme des Eidgenössischen Militärdepartementes beinhalten, sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 50'000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen verlangt wird."[3] Die Unterschriften für die Initiative kamen nur mühsam, unter Zeitdruck und mit Unterstützung eines Komitees linker und pazifistischer Organisationen zustande.[4] In einer ersten Stellungnahme sprach sich der Bundesrat im Oktober 1983 gegen die Initiative aus. Der Nationalrat hatte den erwähnten Vorstoss der POCH, der ebenfalls ein Rüstungsreferendum anstrebte, bereits im März 1981 wuchtig verworfen.[5]

1.3. Zusammenfassung

Die Chevallierinitiativen hatten keine erkennbaren Auswirkungen: Weder das Entscheidungsverfahren über Militär- und Rüstungsausgaben noch deren Höhe änderte sich unter dem Einfluss der drei Volksbegehren. Wenn in den ersten 50er Jahren Sparbemühungen zu verzeichnen waren oder neue Entscheidungsverfahren bei Ausgabenbeschlüssen beraten wurden, so betrafen sie zwar auch die Militär- und Rüstungsausgaben (Plafonierungsbemühungen, Finanzreferendum), standen aber im Zusammenhang mit der umstrittenen Neuordnung der Bundesfinanzen und mit Sparinitiativen von bürgerlicher Seite (Finanzreferendum, Verwaltungskontrolle). Die Chevallierinitiativen spielten in diesem Rahmen eine untergeordnete Rolle.
Nachdem die Chevallierinitiativen Ende 1956 vom Tisch waren, wurde es ruhiger um die Militär- und Rüstungsausgaben. Die gute Finanzlage des Bundes, die allen Aufgabenbereichen eine Expansion erlaubte, obwohl auch die Militär- und Rüstungsausgaben weiter zunahmen, begünstigte die Beruhigung. Die Situation änderte sich erst wieder, als 1968 die militärische Landesverteidigung insgesamt in Frage gestellt wurde, und als mit der Bundesfinanzkrise in den 70er Jahren über Militär- und Rüstungsausgaben und nicht-militärische Ausgabenbereiche neue Verteilungskämpfe ausgefochten wurden, die zu ungunsten der nicht-militärischen Bereiche ausgingen, und der Anteil der Militär- und Rüstungsausgaben im Bundesbudget infolgedessen wieder zunahm. Wie vor drei Jahrzehnten stehen heute erneut sowohl die Höhe der Militär- und Rüstungsausgaben als auch die Entscheidungsverfahren, die sie durchlaufen, zur Diskussion.

---

[1] Rüegg 1978, S.15-18; Tobler 1981, S.36; SFR (Hrsg.) 1979a; Amherd 1984, S.101-102
[2] Herczog 1982
[3] SPS (Hrsg.) 1981, S.3
[4] Freier Aargauer 24.11.1981; Pressemitteilung der SPS vom 18.5.1983 in: SP-Information 14.5.1983, S.175
[5] BaZ 27.10.1983; TA 27.10.1983; vgl. auch: Einleitung

2. Primär-indirekte Wirkungen der Atominitiativen

Auch bei den Atominitiativen, die 1962 und 1963 vom Volk deutlich abgelehnt worden waren, sind auf den ersten Blick keine primär-indirekten Wirkungen zu verzeichnen. Dennoch: Obwohl die Behörden und Militärs Ende der 50er Jahre der mehrheitlichen Meinung waren, dass die Schweiz sich um die besten Waffen für die Soldaten bemühen sollte; obwohl ihnen die Stimmbürger zweimal indirekt "nichts weniger als eine 'carte blanche' in der Frage der Nuklearbewaffnung der Armee gegeben" hatten,[1] verzichtete die Schweiz bis heute auf Atomwaffen. Mit der Unterzeichnung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 1. Juli 1968 am 27. November 1969 und dessen Ratifikation am 9. März 1977[2] verpflichtete sie sich als "Nichtkernwaffenstaat" ausdrücklich, "Kernwaffen und sonstige Kernsprengkörper oder die Verfügungsgewalt darüber von niemanden unmittelbar oder mittelbar anzunehmen, Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper weder herzustellen noch sonstwie zu erwerben und keine Unterstützung zur Herstellung von Kernwaffen oder sonstigen Kernsprengkörpern zu suchen oder anzunehmen."[3]
Von Aktivisten der SBAA wurde die Unterzeichnung des Atomsperrvertrages durch die Schweiz als später Erfolg der beiden Initiativen gegen die atomare Aufrüstung der Schweiz gewertet: "Die beiden Abstimmungskämpfe erreichten schliesslich aber doch ihr Ziel, trotz der Abstimmungsniederlage. Der Bundesrat sah ein, dass er gegen eine so zahlreiche Gegnerschaft politisch keine atomare Aufrüstung der Armee weiter vertreten könnte...", schrieb beispielsweise Willi Kobe, langjähriger Präsident der SBAA, 1974 in seinem Lebensbericht.[4] Und Jules Humbert-Droz, führendes Mitglied der SBAA und bis Ende 1958 Sekretär der SPS, kommentierte am 26. November 1969: "La décision du Conseil fédéral de signer, au nom de la Suisse, le traité contre la dissémination des armes atomiques met le point final à l'action du Mouvement suisse contre l'armement atomique par un succès bien mérité."[5]
Diese Deutung der späteren Entwicklung war bereits in den Folgerungen enthalten, die die SBAA im Juni 1963 aus den beiden Abstimmungen gezogen hatte: "Nach den beiden Volksabstimmungen dürfte auch im Eidgenössischen Militärdepartement klar sein, dass eine atomare Aufrüstung gegen eine so bedeutende Minderheit von 35-40 Prozent nicht durchgesetzt werden kann. Alle entsprechenden Projekte gehören deshalb ausser Abschied und Traktanden."[6] Und: "Eine atomare Aufrüstung unseres Landes würde die Einheit unseres föderativen Bundesstaates einer nicht verantwortbaren Belastung aussetzen... Ueber 200'000 Aktivbürger deutscher Zunge, beinahe dreimal so viel wie in allen romanischen Kantonen und im Tessin, stehen heute gegen die Atomrüstung in unserem Land ein. Waren es 1962 rund 35 Prozent der Bürger an den Urnen, so waren es am 26. Mai 1963 37,76 Prozent aller Stimmenden, die den Atomrüstungspropagandisten die Gefolgschaft versagt haben. Das sind Zahlen, die in einer so problematischen Frage, wie sie die Atomrüstung ist, Respekt heischen. Die Behörden unseres Landes werden gut tun, diesem Sachverhalt gleichfalls gebührend Rechnung zu tragen."[7]
Führte die SBAA den späteren Verzicht der Schweiz auf Atomwaffen zurecht auf die beiden Initiativen zurück? Oder sind andere Gründe massgebend? Ist es zum Beispiel "unter dem Einfluss der internationalen Entwicklung nicht zu einer schweizerischen atomaren Aufrüstung" gekommen?[8] Oder wurde der Atomsperrvertrag nicht zuletzt

---

1 Winkler 1981, S.157
2 ebd., S.201,316
3 "Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 1. Juli 1968" in: Winkler 1981, S.436-442
4 Kobe 1974, S.242
5 Zit. in: Humbert-Droz 1973, S.372
6 AB 25/1963
7 ebd.
8 SFR (Hrsg.) 1981a, S.14

deshalb ratifiziert, weil "die Lieferung von Uran für die schweizerischen Atomkraftwerke sicherzustellen" war?[1]

2.1. Der Kampf geht weiter

Für die Befürworter schweizerischer Atomwaffen unter den Militärs war die Situation nach den beiden Abstimmungen klar: "Am 1. April 1962 lehnte das Volk die Einführung eines Verbotes von Atomwaffen in der Bundesverfassung ab, so dass der Bundesrat an sich befugt ist, solche Waffen zu beschaffen. Am 26. Mai 1963 entschied das Volk, dass die eidgenössischen Räte und nicht das Volk für die Bewilligung von Krediten zur Beschaffung von Atomwaffen zuständig sind. Somit ist es am Bundesrat, den eidgenössischen Räten entsprechende Entwicklungs- oder Beschaffungsanträge zu stellen."[2]
Doch nicht nur politisch, auch militärisch, technisch und finanziell sprach aus dieser Sicht weiterhin viel für und nichts gegen die Atomwaffen:

- Die Neutralität könne "ohne das machtvolle Mittel eigener Atomwaffen nicht mehr so glaubwürdig sein ... wie in Zeiten sogenannter konventioneller Kriegsführung". Die militärische Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralität könne mit Atomwaffen, die die konventionelle Bewaffnung nicht schwächen dürfe, sondern überlagern müsse, besser verbürgt werden als mit jedem andern heute bekannten Kriegsmittel.[3]
- Technisch gälte die Eigenfabrikation schweizerischer Atomwaffen zu Unrecht als unmöglich. Der Stand der industriellen Entwicklung der Schweiz, insbesondere ihrer Nuklearindustrie, lasse einen gegenteiligen Schluss zu. Als Möglichkeit böte sich die militärische Nutzung der schwerwassermoderierten Natururan-Reaktoren, über die die Schweiz verfüge und denen eine Wiederaufbereitungsanlage zugeordnet werden könne. Die beiden Anlagen Diorit und Lucens erzeugten pro Jahr Plutonium für drei Atombomben. Innert zehn Jahren wäre die Schweiz in der Lage, die Bombe zu entwickeln. Und nach weiteren zehn Jahren könnte sie über ein Arsenal von 30-40 Plutonium-Bomben verfügen.[4]
- Finanziell müsse die Schweiz mit einem Aufwand von 140 Millionen Franken rechnen, wollte sie die Armee mit Atomwaffen ausrüsten. Diese Kosten wären "durchaus tragbar", würden sie sich doch lediglich auf "etwa 10% des heutigen jährlichen Militärbudgets und damit etwa 0,3% des Nationaleinkommens" belaufen.[5]

Der Anschaffung von Atomwaffen stand also nach Meinung ihrer Befürworter kaum mehr etwas im Wege. Selbst Waffensysteme, mit denen Atomsprengsätze getragen oder abgeschossen werden konnten, wie z.B. Mirageflugzeuge und Artilleriegeschütze, waren bereits vorhanden oder wurden eben beschafft.[6]
Einzig die Kontrollauflagen, welche die Schweiz für die Brennstoff- und Schwerwasserlieferungen für ihre Reaktoren in Kauf genommen hatte, konnten sich noch als Hindernisse entpuppen. Um diese Anlagen militärisch nutzen zu können, hätte die Schweiz die Auflagen beenden oder die Reaktoren nachbauen müssen.[7]
Die Atomwaffenbefürworter hielten diese Schwierigkeiten aber nicht für unüberwindlich und drängten auf einen Entscheid. Dieser "kann nur lauten: Weil wir die Voraussetzungen zu unserer atomaren Bewaffnung schaffen können, wollen wir das unver-

---

[1] ebd., S.38
[2] ASMZ 8/1963, S.449
[3] ebd., S.446-447
[4] ebd., S.449; vgl. auch: Winkler 1981, S.157-158
[5] ASMZ 8/1963, S.449; Winkler 1981, S.157-158
[6] ASMZ 1/1965, S.17-18; 8/1963, S.470; 5/1961, S.211-215; 2/1961, S.66-69
[7] Winkler 1981, S.157

züglich tun".[1] Und so unternahmen sie denn 1964 mehrere Vorstösse in ihrer Angelegenheit: In verschiedenen Publikationen unterstrichen sie die Bedeutung der Atomwaffen für die schweizerische Landesverteidigung.[2]
Vor diesem Hintergrund konnte die Zuversicht, die die SBAA aus den Abstimmungsresultaten geschöpft hatte, nicht lange vorhalten: Zwar nahm sie mit Befriedigung die Erklärung Bundesrat Chaudets vom 24. Juli 1963 zur Kenntnis, wonach "die in der Volksabstimmung vom 26. Mai 1963 den Eidgenössischen Räten unverändert belassenen Kompetenzen in Beschaffungsfragen nicht missbraucht würden",[3] und mit ebensolcher Befriedigung vermerkte sie, dass die Schweiz das "Moskauer Abkommen über ein Verbot von Atomwaffen-Versuchsexplosionen" unterzeichnete.[4] Gleichzeitig aber registrierte die SBAA einen "sich seit der Abstimmung über die Atomwaffeninitiative 2 verstärkt bemerkbar machenden Druck atomwaffenbefürwortender und -fordernder Offiziers- und Industriekreise".[5] Sie beobachtete, dass in Armeemanövern der Einsatz schweizerischer Atomwaffen geübt wurde und dass in Offizierskreisen davon ausgegangen wurde, "die beiden Volksentscheide seien als Auftrag zur Beschaffung von Atomwaffen aufzufassen".[6] Eine Stellungnahme des EMD empfand sie als indirekte Bestätigung ihrer Befürchtungen. Am 15. Juli 1964 liess das EMD nämlich verlauten: "Das Militärdepartement ist auch ... nicht der Auffassung, dass die Beschaffung der Mirage-Kampfflugzeuge für uns nur im Blick auf die Ausrüstung dieser Flugzeuge mit Atomwaffen sinnvoll sei."[7] Und als im Verlaufe des Jahres 1964 in verschiedensten Publikationen und Verlautbarungen hohe Militärs wiederholt die Beschaffung schweizerischer Atomwaffen forderten, vermutete die SBAA "einen planmässigen Feldzug für eine atomare Bewaffnung der Schweiz".[8]
Der Kampf der SBAA war also nach den Abstimmungen über die beiden Initiativen weder gewonnen noch ausgestanden. Er ging weiter. Eine "nächste Etappe", "die Beschreitung eines neuen Weges", "neue Aufgaben", mussten "in Angriff genommen" werden.[9]
Die SBAA hatte denn auch 1964, unmittelbar nach der Abstimmung über die Atominitiative 2, nochmals einen Anlauf unternommen, um ihre Forderungen bekanntzumachen und den Atomwaffenwünschen der Militärs Widerstand entgegenzusetzen. Ihre Kraft liess jedoch bald nach. Und als sich bei den Behörden nach und nach eine andere Haltung zur Atomwaffenfrage durchzusetzen begann, war sie nicht mehr die Bewegung, welche eine solche politische Richtungsänderung, die letztlich zur Unterzeichnung des Atomsperrvertrags führte, hätte zum Durchbruch bringen können. Wenn aber die Kraft der SBAA nach den Abstimmungen nicht mehr ausreichte, einen Verzicht der Schweiz auf Atomwaffen durchzusetzen, welche andern Ursachen hatte dieser dann?

2.2. Militärische Zweifel erwachen

Nachdem bis Mitte der 50er Jahre sich im "Konzeptionsstreit" eher die "Statiker" hatten durchsetzen können, kehrten sich die Verhältnisse mit der Amtsübernahme Bundesrat Paul Chaudets als Chef des Eidgenössischen Militärdepartements (EMD) Ende 1954 um.[10] Die unter seinem massgeblichen Einfluss vom Bundesrat verabschiedete

---

1 ASMZ 8/1963, S.450
2 Lécher 1964, S.125; Allgemeine Offiziersgesellschaft von Zürich u.U. (Hrsg.) 1964, S.15; Däniker 1964, S.84-101; ASMZ 10/1964, S.657-661, 8/1964, S.495-497
3 AB 26/1963
4 AB 26/1963, 27/1963
5 AB 26/1963
6 AB 27/1963, 31/1964
7 Zit. in: AB 31/1964
8 AB 33/1964/5
9 AB 25/1963
10 Ernst 1971b, S.245-303

Botschaft zur Truppenordnung 1961 (TO 61) war stark geprägt von den Vorstellungen der Offizierskreise, die einer "mobilen" Verteidigung den Vorzug gaben. Sie hatten schon in der Studiengruppe, die im Auftrag des Bundesrates und der Generalstabsabteilung sich über Anpassungen der Schweizer Armee an die neue Waffentechnologie Gedanken gemacht hatte, die Mehrheit gestellt.[1]
Mit der Zustimmung des Parlaments zur bundesrätlichen Botschaft und zur TO 61 waren zwar organisatorische Fragen, nicht aber Fragen der Kampfführung entschieden. Die vom Bundesrat in der Botschaft vertretene Einsatzdoktrin war damit noch "nicht in rechtlich verbindlicher Form festgelegt" worden.[2] Die operativen und taktischen Vorschriften mussten noch erarbeitet werden. Da die Führungsgrundlagen von Grund auf umgestaltet werden sollten - sie sollten ja nun der "mobilen" Einsatzdoktrin angepasst werden - nahm dieser Prozess sehr viel Zeit in Anspruch, so dass 1964, als die "Mirage-Affäre" aufflog, noch kein fertiger Entwurf vorlag.[3] Im Zusammenhang mit der "Mirage"-Angelegenheit erlitt die "Mobile Defence" jedoch ein entscheidendes Debakel. Dieses war Anlass, die Gesamtkonzeption der militärischen Landesverteidigung erneut einer grundlegenden Ueberprüfung zu unterziehen.[4]
Im Sommer 1961 hatten National- und Ständerat auf Antrag des Bundesrates der Beschaffung von 100 französischen "Mirage III S"-Kampfflugzeugen zugestimmt. Der bewilligte Gesamtkredit für die Flugzeuge betrug 827,9 Millionen Franken.[5] Drei Jahre später, im Sommer 1964, beriet die Bundesversammlung erneut eine Botschaft in Sachen "Mirage". Darin stellte der Bundesrat ein Zusatzkreditbegehren von insgesamt 576 Millionen Franken: 356 Millionen für Mehraufwendungen bei der eigentlichen Flugzeugbeschaffung, 220 Millionen für teuerungsbedingte Mehrkosten.
Nach einer zweitägigen Debatte stimmte der Nationalrat einem Ordnungsantrag zu, in dem die Aussetzung der Beratungen, die Einsetzung einer Spezialkommission und die Abklärung aller Vorgänge im Zusammenhang mit der "Mirage"-Beschaffung verlangt wurde.
Der Ständerat schloss sich diesem Vorgehen an, und bereits am 1. September 1964 legte die Arbeitsgemeinschaft der nationalrätlichen Spezialkommission und der erweiterten Militärkommission des Ständerates ihren Untersuchungsbericht vor.
Der Bericht deckte zahlreiche Fehlleistungen und organisatorische Mängel bei der "Mirage"-Beschaffung auf: Die Ermittlung der zu erwartenden Kosten war ungenügend gewesen. Die Militärverwaltung hatte eigenmächtig technische Aenderungen und Weiterentwicklungen angeordnet. Die verantwortlichen Stellen im Militärdepartement hatten es unterlassen, rechtzeitig einzugreifen und sich beim Bundesrat oder beim Parlament abzusichern. Die nötigen Schritte waren erst eingeleitet worden, als die Beschaffungsvorbereitungen schon weit fortgeschritten und Mehrkosten von über einer halben Milliarde Franken zusammen waren.
In Abwägung aller finanziellen, militärischen und politischen Gesichtspunkte beantragte die Untersuchungskommission der Bundesversammlung, das Zusatzkreditbegehren des Bundesrates abzulehnen. Im weiteren stellte sie den Antrag, statt der 100 nur 57 "Mirage"-Kampfflugzeuge anzuschaffen. Diese Variante schien der Kommission eine optimale Lösung der Probleme zu bieten. Sie erbrachte bei Kosten, die ohne Beeinträchtigung anderer Waffengattungen aufgebracht werden konnten, den grössten militärischen Gegenwert. Sowohl dieser Vorschlag als auch die Anträge der Kommission zur Reorganisation des EMD (Rüstungsbeschaffung), den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund sowie zur Verstärkung der parlamentarischen Oberaufsicht über die Verwaltung, fanden in beiden Räten Zustimmung.
Die "Mirage"-Affäre wirkte ernüchternd. Mit aller Deutlichkeit offenbarte sie die technischen Schwierigkeiten und finanziellen Grenzen, die sich der Schweiz beim Versuch entgegenstellten, in der Rüstung mit der internationalen Entwicklung Schritt zu halten

---

[1] SOG (Hrsg.) 1957; Ernst 1971b, S.271-272
[2] Ernst 1971b, S.303
[3] ebd., S.303-304
[4] ebd., S.304; Bericht vom 6.6.1966
[5] Dazu und zum Folgenden: Bericht vom 1.9.1964; Geiger 1965

und die materiellen Voraussetzungen einer "mobilen" Einsatzdoktrin zu schaffen.[1] Die "Mirage"-Angelegenheit hatte "einen völligen Umschwung" zur Folge.[2] In der Landesverteidigungskommission, die mit der Ausarbeitung der Kampfführung befasst war, ergab sich unter dem Druck der Oeffentlichkeit eine personelle Aenderung. Ein Gegner der "Mobile Defence" konnte Einsitz nehmen. Für eine grosse Minderheit unter den Parlamentariern war sie Anlass, vom Bundesrat eine grundlegende Ueberprüfung der Gesamtkonzeption der militärischen Landesverteidigung zu verlangen.[3]
Die Ueberprüfung nahm im Auftrag des Bundesrates die Landesverteidigungskommission vor. 1966 konnte der Bundesrat den vom Parlament geforderten "Bericht über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung" vorlegen. Im Unterschied zur Botschaft zur TO 61 trug dieser Bericht deutliche Züge der "Aera Defence", wie sie von den Gegnern der "Mobile Defence" vertreten worden war.[4]
Besondere Beachtung schenkte der Bericht den "Grenzen unserer Möglichkeiten", wobei vor allem die "Reserven an Munition und Kriegsmaterial", die "stark aufgesplitterten Ausbildungszeiten", die beschränkten "verfügbaren Bestände" sowie die finanziellen Restriktionen erwähnt wurden. Auf diesen Voraussetzungen sollte die Planung aufbauen. Dass "der Kleinstaat ... bei der zunehmenden Geschwindigkeit der technischen Entwicklung nicht mehr auf allen Gebieten Schritt zu halten" vermag, wurde im Bericht mehrmals anerkannt.[5]

Die "Mirage"-Affäre und ihre Folgen wirkten sich auch auf die Forderung nach schweizerischen Atomwaffen aus. Denn das Schicksal der Atomwaffenforderung war eng mit dem Schicksal der "Mobile Defence" verknüpft. Obwohl Mitte der 50er Jahre sowohl die Anhänger der "Mobile Defence" als auch ihre Gegner die Anschaffung atomarer Waffensysteme verlangten, waren Atomwaffen für die "bewegliche" Einsatzdoktrin doch unabdingbarere Voraussetzung als für die "Aera Defence". "Ohne eigene Atomwaffen" wäre "ein gross angelegter Bewegungskrieg ... in unserem eng begrenzten Operationsraum mit seinem für Panzerangriffe ungünstigen, zu einem grossen Teil überbauten Gelände ein gewagtes Unternehmen" geblieben.[6]
Die Vertreter der "Mobile Defence" waren denn auch jene Kreise, die am intensivsten und längsten die Atomwaffenforderung vertraten (Zürcher Offiziersgesellschaft, ASMZ-Redaktion, Gustav Däniker u.a.).[7] Als die "mobile" Einsatzdoktrin als Folge der "Mirage"-Affäre an Boden verlor, setzte sich nach und nach auch eine "vorsichtigere, nuanciertere Haltung"[8] mancher Militärs und Strategiefachleute zur Atomwaffenfrage durch: Anfang 1965 stellte sich Curt Gasteyger, Mitarbeiter schweizerischer Medien und Programmdirektor am Institut für strategische Studien in London, die Frage, ob "die Schweiz in einem solchen Masse bedroht" sei, "dass sich die Anschaffung dieser Waffen mit allen ihren Konsequenzen" rechtfertige. Er gelangte zu einer abschlägigen Antwort. Zur Begründung führte er folgende Argumente an:[9]

- Trete die Schweiz dem "Atomclub" bei, erleichtere das "anderen, grösseren und stärker bedrohten Staaten" den Schritt zur atomaren Bewaffnung und erhöhe damit "die Gefahr nuklearer Dissemination".

---

1 Gilg/Hablützel 1983, S.295-296; Ernst 1971a, S.187-188, 195-196

2 Ernst 1971a, S.187

3 ebd., S.188

4 ebd., S.188-189; ders. 1971b, S.331-395

5 Bericht vom 6.6.1966

6 Ernst 1971b, S.428

7 Winkler bezeichnet die Zürcher Offiziersgesellschaft als "Vorkämpfer einer schweizerischen Nuklearbewaffnung". (Winkler 1981, S.151) Sie war Herausgeberin der bereits erwähnten Schrift (1964), gleichzeitig bestanden enge personelle Verflechtungen zum VFWW und zur ASMZ sowie zum Autorenkreis der Schrift "Si vis pacem" (1964).

8 Ernst 1971b, S.272

9 Gasteyger 1965

- "Wenig oder nichts" spreche dafür, "dass die Schwelle zum nuklearen Krieg überschritten" werde. Die Sowjetunion sei in den letzten Jahren, parallel zur Entwicklung ihrer Nuklearrüstung, "zunehmend 'atombewusster' geworden". Ihre Strategie und Rüstungspolitik sei auf die Verhinderung eines Atomkrieges eingestellt, "ihre Doktrin und Bewaffnung ... in erster Linie defensiv ausgerichtet". In Europa, "der schweizerischen Umwelt", erscheine "demnach die militärische Bedrohung nicht stark genug, um eine nukleare Bewaffnung stichhaltig zu rechtfertigen".
- Ein notwendigerweise kleines Arsenal schweizerischer Atomwaffen wirke nur teilweise glaubwürdig und damit abschreckend. Zwar wäre die Schweiz sicher bereit, alle ihr zur Verfügung stehenden Waffen "tatsächlich und ohne Rücksicht auf die möglichen Folgen" einzusetzen. Aber es liege jenseits "der Möglichkeiten unseres Landes", über weitreichende Waffensysteme zu verfügen, mit denen Gegenschläge auf Ziele mit einer Distanz von über 1000 Kilometern ausgeführt werden könnten, und für den glaubwürdigen Einsatz atomarer Kurzstreckenwaffen fehle "ein Mindestmass an eigener Unverletzlichkeit", die gewährleisten würde, "dass die für den Einsatz dieser Waffen erforderlichen Installationen (wie Abschussrampen) die Nuklearschläge intakt überstehen" würden. Solange es sich nicht um ein grosses Potential handle und solange dieses nicht weitgehend unverletzlich gemacht sei, werde die Abschreckungsfunktion nicht zu gewährleisten sein.
- Jeder grössere Kernwaffenschlag, "dem unser nuklear gerüstetes Land fast unvermeidlich ausgesetzt wäre", könnte "ohne weiteres alle lebenswichtigen Zentren treffen". Es bestehe "kein Anlass zur Annahme, ein Gegner würde schonungsvoller mit uns umgehen, wenn wir über eigene Nuklearwaffen verfügten". Wahrscheinlicher sei das Gegenteil.
- Nuklearsprengsätze seien nutzlos ohne Träger, die sie ins Ziel bringen könnten. Der Verzicht auf Langstreckenbomber oder weitreichende Raketen beraube die Schweiz des wirksamsten Abschreckungsmittels: "der Fähigkeit zu einem Gegenschlag gegen das Territorium, die Städte und die wichtigsten militärischen Basen des Angreifers". Das "halbe Hundert" Mirage-Flugzeuge sei hierfür kein Ersatz. Sie könnten, falls noch einsatzfähig, dem Gegner zwar empfindliche Verluste beibringen, sie würden ihn aber weder "entscheidend treffen noch ihm seine Kapazität zu einem zweiten oder dritten, viel umfassenderen Schlag gegen die noch unzerstörten Reste unseres Landes nehmen".
- Die Herstellung atomarer Waffen würde immense Kosten verursachen, und es ständen ihr kaum überwindbare Hindernisse im Weg. Es fehle an spaltbarem Material für militärische Zwecke, an technischen Kadern und an geeignetem Versuchsgelände. Ohne die Mobilisierung der gesamten Volkswirtschaft, ohne Brüche internationaler Verträge und ohne ausserschweizerisches Versuchsgelände sei eine Eigenproduktion nicht zu bewerkstelligen.
- Die Beschaffung von Atomwaffen im Ausland als Alternative zur Eigenproduktion sei "in einer Zeit, in der die Nuklearmächte wachsendes Interesse an einer generellen Verhinderung der Verbreitung von Kernwaffen bekunden" würden, eine sehr unwahrscheinliche Möglichkeit. Zudem würde es die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralität grundlegend erschüttern, wenn die Schweiz daran gehe, "nukleare Waffen mitsamt dazugehörenden Trägersystemen von einer ausländischen Macht zu erwerben und beides auf fremdem Territorium zu erproben". Darin offenbare sich gerade das Paradoxe schweizerischer Atomwaffen: Um sie beschaffen zu können, sei die Schweiz gezwungen, jene Neutralität ganz oder teilweise aufzugeben, die mit eben diesen Waffen verteidigt werden sollte.

Nachdem die Studie "Strategie des Kleinstaats" erschienen war, in der sich ihr Verfasser, Gustav Däniker, vehement für Atomwaffen einsetzte, erfasste die militärische Opposition gegen schweizerische Atomwaffen weitere Kreise. Selbst im Hauptorgan der Atomwaffenbefürworter, der ASMZ, kamen nun kritische Stimmen zu Wort. Sie hielten

die Atomwaffendiskussion einfach für unzeitgemäss[1] oder stellten den militärischen Sinn schweizerischer Atomwaffen überhaupt in Frage.[2]
Die Alternativen, die von den Gegnern schweizerischer Atomwaffen unter den Militärs den Atomwaffenbefürwortern entgegengehalten wurden, zielten in die Richtung dessen, was zur selben Zeit unter dem Begriff der "totalen Landesverteidigung" oder der "Gesamtverteidigung" konzipiert wurde.[3] Gasteyger sprach von der glaubwürdigen Verwirklichung der "beiden aussenpolitischen Maximen" Neutralität und Solidarität durch "den verantwortbaren Verzicht auf die nukleare Bewaffnung und die Oeffnung zu einer weiteren Gemeinschaft".[4] An anderer Stelle wurde eine "angestrengteste Intensivierung" der Aussenpolitik verlangt, mit der erreicht werden sollte, "dass an möglichst vielen Stellen der Welt die Ueberzeugung wächst, es liege nicht nur die Neutralität dieses Kleinstaates im allgemeinen Interesse, sondern sein Bestand".[5]
Die Aussenpolitik wurde dann auch zu einer tragenden Säule der schweizerischen Sicherheitspolitik und Gesamtverteidigung.[6]
An den im Bericht des Bundesrates über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung[7] vorgesehenen Studien hielt man auch im Kreis der atomwaffenkritischen Militärs fest: "Im Hinblick auf eine vielleicht einmal notwendige Verstärkung unseres Verteidigungspotentials mit taktischen Atomwaffen".[8]
Ihren Niederschlag fand die differenziertere Betrachtung des Problems schweizerischer Atomwaffen aus militärischer Sicht schliesslich auch in offiziösen Verlautbarungen und offiziellen Stellungnahmen.[9]

In der militärischen Diskussion über schweizerische Atomwaffen zeichnete sich nach 1963 im Zuge der "Mirage"-Affäre und ihrer Folgen also ein gewisser Umdenkungsprozess ab. Der harte Kern der atomwaffenbefürwortenden Militärs hielt zwar an seinen Forderungen fest. Sein Rückhalt unter den Offizieren aber nahm ab. Die Zweifel am militärischen Sinn schweizerischer Atomwaffen nährten sich jedoch nicht allein aus militärischen Ueberlegungen:
- Wie Mitte der 50er Jahre das wachsende Interesse an schweizerischen Atomwaffen auch einen Zusammenhang mit den Fortschritten in der zivilen Atomenergienutzung hatte, so standen auch die Zweifel an schweizerischen Atomwaffen Mitte der 60er Jahre wieder in einem Zusammenhang mit Veränderungen im Bereich der Nuklearindustrie. Mitte der 60er Jahre begann sich diese nämlich von ihrem ursprünglichen Plan abzusetzen, eine eigene Natururan/Schwerwasser-Reaktorlinie zur kommerziellen Reife zu bringen. Die Marktchancen für dieses Produkt hatten sich stark verschlechtert, nachdem der amerikanische Leichtwasser-Reaktor den Welt- wie den schweizerischen Markt erobert hatte. Stattdessen setzte die schweizerische Nuklearindustrie nun auf die Lieferung konventioneller Anlageteile und Komponenten.[10] Mit dem Verzicht der schweizerischen Industrie auf die eigene Reaktorlinie änderten sich die technischen Rahmenbedingungen einer schweizerischen Nuklearbewaffnung. Jetzt musste sich das Interesse auf die Anreicherung und die U235-Bombe richten, was für die Schweiz technisch eine weitgehende Unbekannte darstellte. Diese militärischen Konsequenzen des Verzichts auf die eigene Reaktorlinie wurden aber nie offiziell diskutiert oder als Entscheidungskriterium in die Diskussion eingeführt.[11]

---

1 Schmid 1966; ASMZ 3/1967, S.134-137
2 ASMZ 11/1971, S.743-745
3 Näf 1981, S.4-9
4 Gasteyger 1965
5 Schmid 1966
6 Bericht Schmid 1971; Bericht vom 27.6.1973
7 Bericht vom 6.6.1966
8 Schmid 1966
9 Z.B.: Bericht Schmid 1971, S.99-108
10 Winkler 1981, S.82-87
11 ebd., S.158

- Atomwaffenbefürworter und -kritiker unter den Militärs waren sich einig, dass eine Beschaffung von Atomwaffen nicht auf Kosten der konventionellen Rüstung gehen durfte. Dadurch war ihre Finanzierung nicht über eine Umverteilung im Rahmen des bestehenden Militär- und Rüstungsbudgets möglich. Schon beim Entscheid über die "Mirage"-Affäre hatte die Rücksichtnahme auf andere Waffengattungen eine wesentliche Rolle gespielt. Eine Finanzierung von Atomwaffen über eine Ausweitung des Militärbudgets über seinen bisherigen Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes hinaus kam ebenfalls nicht in Frage. Denn dazu fehlte in einer Phase des abflauenden "Kalten Krieges" und der einsetzenden Entspannungspolitik die Legitimationsbasis, und in den Bereichen Sozialwerke, Unterricht und Forschung, Umweltschutz, Verkehr und Energie ergab sich ein Nachholbedarf, der immer grössere Teile der Bundesfinanzen band.[1]

Die Position der atomwaffenbefürwortenden Militärs wurde im Verlauf der zweiten Hälfte der 60er Jahre also deutlich schwächer. Selbst die politische Führung des EMD begann eine "unterschwellig skeptische Haltung ... gegenüber den Plänen einer Nuklearbewaffnung der Armee" einzunehmen.[2] Als der Bundesrat seine Unterschrift unter den Atomsperrvertrag setzte, hatten die politischen und wirtschaftlichen Interessen am Beitritt der Schweiz zum Sperrvertrag bereits deutlich Oberhand gewonnen.

2.3. Politische und wirtschaftliche Gründe für den Verzicht auf Atomwaffen

Der Atomsperrvertrag, der am 1. Juli 1968 von den USA, der UdSSR und Grossbritannien unterzeichnet worden war, hatte eine lange Vorgeschichte.[3] Als die Idee von der Nicht-Weiterverbreitung der Atomwaffen (Nonproliferation) spätestens 1966 in den Genfer Abrüstungsverhandlungen konkretere Formen annahm, war es das Eidgenössische Politische Departement,[4] das die Initiative ergriff und die Atomsperrvertragsfrage 1967 aufs innenpolitische Tapet brachte.[5]
Das EPD betrachtete den Atomsperrvertrag als Beitrag zur internationalen Sicherheit, von der auch die Sicherheit der Schweiz abhing. Bereits in seinem Bericht zur ersten Atominitiative ging der Bundesrat davon aus, "dass eine Ausweitung des Kreises der Atommächte zu einer Erhöhung der Unsicherheit und der Gefahren führt." Allerdings nahm er schweizerische Atomwaffen noch davon aus: "Es ist ... kaum denkbar, dass die Bestrebungen unseres Landes zu einer zusätzlichen Spannung führen könnten, da es wohl überall bekannt ist, dass wir keine Expansionspolitik verfolgen."[6] Dass schweizerische Atomwaffen auch eine Signalwirkung haben könnten, sah man nicht.[7]
Im Laufe der 60er Jahre mehrten sich aber die Stimmen, die den Atomsperrvertrag für die Schweiz als sicherheitspolitische Alternative zur militärischen Atombewaffnung in Betracht zu ziehen begannen. Im EPD fand diese Sichtweise Rückhalt. Ohne seine spätere Haltung gegenüber dem Vertragswerk formell präjudizieren zu wollen, bemühte dieses sich darum, auf die Vertragsformulierung und -auslegung Einfluss zu nehmen.[8]
In seiner Botschaft zum Atomsperrvertrag folgte schliesslich auch der Bundesrat dieser Auffassung. Er bezeichnete den Vertrag als "Beitrag zum Weltfrieden", dem sich die Schweiz unter aussenpolitischen Gesichtspunkten nicht entziehen könne, wolle sie "ihren moralischen Kredit erhalten", aussenpolitische Isolation vermeiden, den "Ruf als

---

[1] Hosang 1978, S.12-13, 65-66
[2] Winkler 1981, S.82-87
[3] Botschaft vom 30.10.1974, S.2-4; Winkler 1981, S.88-147
[4] Abgekürzt: EPD; ab Juni 1979: "Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten" (EDA)
[5] Dormann/Vetterli 1974, S.93-97
[6] Bericht vom 7.7.1961, S.19-20
[7] Winkler 1981, S.168
[8] ebd., S.168-184; StenBull NR 1967, S.595-599

ein den Frieden und die Interessen der Menschheit hochhaltendes Land" wahren und sich dem Verdacht entziehen, "Hintergedanken zu hegen oder im Begriff zu sein, ein eigenes Kernwaffenarsenal aufzubauen".[1]
Als die Weichen in Richtung Vertragsbeitritt vorgespurt waren, setzte das EPD alles daran, dass die Schweiz ihre Unterschrift möglichst rasch leiste und den Vertrag möglichst bald ratifiziere. Denn einerseits wollte das EPD seine Einflussmöglichkeiten auf die Ausgestaltung des Vertrages ausbauen, anderseits wollte es aussenpolitische Unabhängigkeit demonstrieren und den Vertrag zu einem Zeitpunkt unterschreiben und ratifizieren, zu dem der Druck auf die Schweiz noch wenig spürbar war.[2]

Das aussenpolitische Interesse am Atomsperrvertrag hätte sich jedoch kaum durchzusetzen vermögen, wenn es nicht in der Wirtschaft und im Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) Rückhalt gefunden hätte. Die Position der schweizerischen Nuklearindustrie war allerdings nicht einheitlich:[3]
Grundlegend für die Position der schweizerischen Wirtschaft zum Atomsperrvertrag war die "enge Verflechtung der Schweiz mit dem internationalen Nuklearmarkt, die sich seit Mitte der fünfziger Jahre herausgebildet hatte".[4] Der Einfluss, den der Vertrag "auf Ein- und Ausfuhrmöglichkeiten der schweizerischen Nuklearindustrie haben würde", wurde "zum entscheidenden Beurteilungskriterium". Je nach ihrer "Abhängigkeit von Im- oder Exporten" schätzten die "verschiedenen Bereiche der Nuklearindustrie" den Vertrag unterschiedlich ein: "Stand für die schweizerische Maschinenindustrie und den Präzisionsapparatebau die Gefährdung der Zusammenarbeits- und Ausfuhrmöglichkeiten im Vordergrund, so präsentierte sich das Sperrvertragsproblem für die Elektrizitätswirtschaft in erster Linie unter dem Blickwinkel der Sicherstellung der Einfuhren von Spaltmaterial und Ausrüstungsgegenständen."[5]
Bis zur Hinterlegung der Ratifikationsurkunde der Eidgenossenschaft am 9. März 1977 nahmen die Vertreter der Maschinenindustrie und des Präzisionsapparatebaus immer wieder gegen den Atomsperrvertrag Stellung. Ihre Opposition setzte allerdings verhältnismässig spät ein, war wenig durchdacht und stand argumentativ auf schwachen Beinen. Ihre Einwände und Befürchtungen bezüglich der internationalen Zusammenarbeit und der Exportmöglichkeiten konnten von den Befürwortern des Vertragsbeitritts entkräftet werden.[6]
Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft geschrieben, dass der Sperrvertrag "den Nichtkernwaffenstaaten keine Verbote oder Beschränkungen hinsichtlich der Möglichkeit zur Entwicklung ihrer Fähigkeiten auf dem Gebiet der Kernwissenschaft und -technik" auferlege, sondern das "gesamte Gebiet der mit der Erzeugung elektrischer Energie verbundenen Kernwissenschaft ... sogar zugänglicher" mache und dass "die maximale Exporteinbusse", welche die Schweiz unter den ungünstigsten Bedingungen durch den Sperrvertrag in Kauf nehmen müsste, "jeweils einige wenige Prozente des Gesamtexports" in die gesperrten Länder oder "wenige Promille" der "totalen Ausfuhr unseres Landes" betragen würde.[7]
Im Unterschied zur Maschinen- und Apparateindustrie verstand es die Elektrizitätswirtschaft ausgezeichnet, ihre den Atomsperrvertrag befürwortende Position zu vertreten. Die Schwierigkeiten, die sie bei einem Fernbleiben der Schweiz vom Sperrvertrag zu erwarten hatte, waren auch weniger antizipiert als real.
Anfang der 70er Jahre wuchs die Bedeutung der Kernenergie für den schweizerischen Energiehaushalt. Zu den beiden Anlagen Beznau I und II kam 1972 das Atomkraftwerk Mühleberg. In Gösgen und Leibstadt wurden die Bauarbeiten für Werke neuer Grös-

---

1 Botschaft vom 30.10.1974, S.10-11, 41-42
2 Winkler 1981, S.164-169, 196-200, 252-254
3 ebd., S.161-164, 252-316
4 ebd., S.161
5 ebd., S.162; zur Struktur der schweizerischen Nuklearindustrie: Epple 1981a, S.266-272
6 Winkler 1981, S.252-316
7 Botschaft vom 30.10.1974, S.34-35

senordnung in Angriff genommen. Das Atomkraftwerk Kaiseraugst erreichte die fortgeschrittene Planungsphase. In Graben, Verbois, Inwil und Rüti waren Vorarbeiten eingeleitet worden.[1] Die schweizerische Energiewirtschaft gab ihre Atommeiler im Ausland in Auftrag und trug damit dazu bei, dass die schweizerische Reaktorlinie aufgegeben wurde.
Mit dieser Entwicklung verstärkte sich die Abhängigkeit der Schweiz vom internationalen Nuklearmarkt: Ihr Bedarf an Spaltmaterial stieg sprunghaft an. Der Umfang der notwendigen Lieferungen an Ausrüstungsgegenständen und Komponenten nahm zu. Schliesslich stellte sich auch das Problem der Wiederaufbereitung abgebrannter Brennelemente in neuer Form.[2] In zentralen Bereichen der zivilen Atomenergienutzung war und ist die Auslandabhängigkeit der Schweiz hundertprozentig.[3]
Die Schweiz sah sich zunehmendem Druck ausgesetzt, ihre bis anhin eingegangenen Kontrollauflagen auf eine neue Basis zu stellen. Andernfalls bestand die Gefahr, dass die Spaltmaterial- und Komponentenlieferungen sowie die Wiederaufbereitungsleistungen eingestellt oder wenigstens beträchtlich verzögert würden.[4] Folglich nahmen die "wirtschaftlichen Zwänge zu einer Ratifikation des Sperrvertrages ... auf seiten der Elektrizitätswirtschaft" im Verlauf der frühen 70er Jahre beträchtlich zu.[5] Alternative Lösungen ausserhalb des Sperrvertrags, die unter dem Druck des Widerstands von seiten des EMD und der Maschinen- und Apparateindustrie geprüft wurden, erwiesen sich als sehr viel schlechter als der Beitritt zum Sperrvertrag.[6]
Als sich die Elektrizitätswirtschaft schliesslich konkreten Restriktionen ausgesetzt sah und sich die Bedenken der Maschinen- und Apparateindustrie als immer unhaltbarer erwiesen, setzte sich der Bundesrat schlussendlich auch in den eidgenössischen Räten durch: Am 23. Juni 1976 stimmte der Ständerat, am 14. Dezember 1976 der Nationalrat der Ratifikation des Atomsperrvertrags zu.[7] Von welchen Gründen sich die Parlamentarier bei ihrer Entscheidung leiten liessen, kommt im Votum des Sprechers der Kommissionsmehrheit im Ständerat zum Ausdruck: "Angesichts der Tatsache, dass für unser Land die Beschaffung von Atomwaffen für absehbare Zeit nicht auf der Tagesordnung steht, angesichts der Tatsache, dass sich auch andere, grössere Industriestaaten in das Kontrollsystem einfügen, angesichts der Tatsache, dass wir in unserer Energieversorgung in jedem Fall vom Ausland abhängig sind und sich das Kontrollnetz bezüglich der Nuklearenergie mit oder ohne unser Zutun engerzieht, der Energieversorgung aber entschiedene Vorrangstellung zukommt, und angesichts der Tatsache, dass bei diesem Vertragswerk mit seinen ungleichen Partnern und der Natur der Sache nach ein weiteres 'do ut des' nicht ausgehandelt werden kann, und schliesslich angesichts der Tatsache, dass im Dringlichkeitsfall eine relativ kurzfristige Kündigungsmöglichkeit besteht, empfiehlt ... die Kommission ... die Ratifikation des Atomsperrvertrages."[8]

2.4. Die Haltung des Bundesrates wandelt sich

Die wachsenden Zweifel am militärischen Nutzen von Atomwaffen und die politischen und wirtschaftlichen Interessen, die für einen Beitritt der Schweiz zum Atomsperrvertrag sprachen, fanden in der Haltung des Bundesrates zur Atomwaffenfrage ihren Niederschlag, die sich im Verlaufe der Jahre deutlich wandelte: Nach den Abstimmungen war die Atomwaffenfrage für den Bundesrat offen. In seiner Botschaft zum Moskauer "Abkommen über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Luft, im Weltraum und

---

1 Winkler 1981, S.252; zum schweizerischen Atomprogramm: Epple 1981a, S.263-269
2 Winkler 1981, S.252-253
3 ebd., S.394-404
4 ebd., S.253-254
5 ebd., S.254
6 ebd., S.271-276
7 ebd., S.279-310; StenBull SR 1976, S.307; StenBull NR 1976, S.1579
8 StenBull SR 1976, S.296

unter Wasser", das er am 26. August 1963 von seinen diplomatischen Vertretern in London, Moskau und Washington hatte unterzeichnen lassen, liess er verlauten: "Es ist die Politik des Bundesrates und der eidgenössischen Räte, denen das Volk in zwei Abstimmungen gefolgt ist, sich die Handlungs- und Entscheidungsfreiheit in bezug auf die Ausrüstung der Armee mit Kernwaffen zu wahren. Diese Freiheit wird durch das Moskauer Abkommen nicht beeinträchtigt, da es nur solche Versuche (Luft, Weltraum und Wasser) ausschliesst, die für uns ohnehin nicht in Frage kommen. Wir sind deshalb auch nach der Unterzeichnung in der Lage, das Problem der eigenen Atombewaffnung weiter zu verfolgen. Allein die politische, wissenschaftliche und technische Entwicklung wird unsere weiteren Beschlüsse auf diesem Gebiet beeinflussen."[1]
Der Bundesrat unterzeichnete das Moskauer Atomtestabkommen, "weil es der weiteren radioaktiven Verseuchung der für die Menschheit lebenswichtigen Elemente .. ein Ende zu setzen" trachte, weil es der humanitären Tradition der Schweiz "wohl" anstehe, "jeden konkreten Schritt zur Herabminderung einer totalen Kriegsgefahr zu begrüssen und mit ihren bescheidenen Mitteln zu unterstützen", und weil "ein Abseitsstehen der Schweiz, vor allem im Ausland, nicht verstanden" würde.[2]
Auf die Option eigener Atomwaffen verzichtete der Bundesrat aber ausdrücklich nicht. Obwohl in der Präambel des Abkommens geschrieben stand, dass es u.a. "den Anreiz zur Herstellung und Erprobung aller Arten von Waffen, einschliesslich der Kernwaffen" beseitigen wolle,[3] war der Bundesrat nur bereit, auf solche Atomtests zu verzichten, die "ohnehin nicht in Frage" gekommen wären. Eine Erweiterung des Abkommens auch auf unterirdische Versuche wollte der Bundesrat nur begrüssen, "falls es gelänge, ein Kontrollsystem zu errichten, das alle Möglichkeiten unserer Landesverteidigung unter den dannzumaligen politischen Verhältnissen unbeeinträchtigt liesse."[4]

Im "Bericht über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung"[5] teilte der Bundesrat die Auffassung der Atomwaffenbefürworter über die Notwendigkeit abklärender Studien zur Atomwaffenfrage: "Solange ... die erwähnten Waffen vorhanden sind und auch gegen uns eingesetzt werden können, sind wir verpflichtet, die Vor- und Nachteile einer eigenen Nuklearbewaffnung mit allen ihren Auswirkungen zu prüfen. Dazu gehört nicht nur eine gründliche Beurteilung der Schutzmöglichkeiten und der Abschreckungswirkung sowie der Frage, wie weit und unter welchen Voraussetzungen Nuklearwaffen unsere Kampfkraft zu verstärken vermöchten, sondern auch die Prüfung der Grundlagen, die eine Entschlussfassung über eine allfällige Ausrüstung mit Kernwaffen erst ermöglichen könnten. Diese Abklärungen müssen die Frage einschliessen, wann der Punkt erreicht wäre, an dem die weitere Ausbreitung der Kernwaffen unser Land zu ihrer Beschaffung zwingen könnte. Würde man die Durchführung solcher Studien, welche den Entschluss der politischen Behörden über eine Nuklearbewaffnung in keiner Weise präjudizieren dürfen, unterlassen, so käme das dem Verzicht auf eine fundierte Beurteilung aller Aspekte einer eigenen Atomwaffenherstellung gleich. Damit würde sich unser Land seiner Handlungsfreiheit begeben."[6]
Wenig später - die Studien zur Atomwaffenfrage waren zwar eingeleitet, nicht aber mit Nachdruck verfolgt worden[7] -, wurden aus dem Bundesrat deutlich atomwaffenkritische Stimmen laut. In seiner Antwort auf eine Interpellation zum Atomsperrvertrag meinte Willy Spühler, Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD): "Beim jetzigen Stande der Wissenschaft und der Kernstrategie und insoweit nicht neue Entdeckungen die uns bekannten Verhältnisse umstürzen, hat es somit nicht den An-

---

1 Botschaft vom 13.9.1963, S.5
2 ebd., S.3-6
3 Text des Abkommens in: Botschaft vom 13.9.1963, S.9-11
4 ebd., S.5
5 Bericht vom 6.6.1966
6 ebd., S.19-20
7 Bericht Schmid 1971, S.108

schein, als ob die Schweiz ihre Landesverteidigung merklich verbessern könnte, wenn sie sich mit Atomwaffen ausrüsten würde."[1]
Festgeschrieben wurde die neue Haltung des Bundesrates zur Atomwaffenfrage schliesslich mit der Unterzeichnung des Atomsperrvertrages am 27. November 1969. In seiner Botschaft zum Sperrvertrag[2] nahm der Bundesrat zu den militärischen Konsequenzen seiner Unterschrift Stellung. Er bezeichnete "die Beschaffung eines strategischen Abschreckungspotentials" als "ausserhalb unserer Möglichkeiten" liegend und seinen Nutzen im Rahmen der Dissuasionsstrategie als "fragwürdig". Hingegen vertrat er die Ansicht, dass eine "Nuklearbewaffnung für den operativen Gebrauch ... den Dissuasionswert der Armee entscheidend zu erhöhen" vermöchte. Auch zählte er die Schweiz unter technisch-finanziellen Gesichtspunkten "zu den sogenannten Schwellenmächten ..., d.h. zu jenen Staaten, die als mögliche Kernwaffenstaaten betrachtet werden" mussten.[3] Der Bundesrat war aber bereit, die Handlungs- und Entscheidungsfreiheit in der Atomwaffenfrage, die er in den Abstimmungskämpfen um die Atominitiativen 1 und 2 verteidigt und sich später verschiedentlich vorbehalten hatte (Atomtestabkommen, Bericht über die Konzeption der schweizerischen Landesverteidigung), mit der Ratifikation des Atomsperrvertrages einzuschränken.[4]
Aus militärischer Sicht liess sich seiner Meinung nach diese "Einbusse an strategischer Handlungsfreiheit" unter zwei Bedingungen verantworten:

- "Wenn die überwiegende Mehrzahl der noch über keine Kernwaffen verfügenden Industriemächte, insbesondere in Europa, dem Vertrag beitritt."
- "Wenn die im Bericht vom 6. Juni 1966 über die militärische Landesverteidigung ... in Aussicht gestellten Studien mit dem notwendigen Nachdruck vorangetrieben werden, damit bei ungünstiger Entwicklung der internationalen Lage alle Grundlagen vorhanden sind, um die Frage einer allfälligen Nuklearbewaffnung entscheiden zu können, was allerdings den Rücktritt vom Vertrag voraussetzen würde."[5]

Der Bundesrat war also bereit, den Atomsperrvertrag, "der eine weitere Verbreitung von Kernwaffen - gerade in Europa - verhindern" konnte, "auch aus militärischer Sicht durchaus als Alternative zur eigenen Nuklearbewaffnung" zu akzeptieren.[6]

Bei den Atomwaffenbefürwortern löste der bundesrätliche Gesinnungswandel nicht eitel Freude aus. Jedenfalls wurden aus ihrem Kreis früh schon Klagen laut über das, "was die Gegner einer atomaren Bewaffnung bisher erreicht" hätten: Obwohl der Souverän zwei Initiativen der Atomwaffengegner abgewiesen habe, trotz dieser politischen und staatsrechtlichen Entscheidung, sei "unsere Atombewaffnung blockiert".[7] Aehnliche Klagen wiederholten sich auch in späteren Jahren. 1968 zum Beispiel sahen sich die Atomwaffenbefürworter erneut gezwungen, sich bitter zu beschweren, dass bezüglich der vorgesehenen Atomwaffenstudien noch kaum etwas gegangen und noch nichts bekannt geworden sei.[8]
Unter dem Eindruck der zurückhaltenden Reaktionen auf die Forderungen buchstabierten die atomwaffenbefürwortenden Kreise zurück. Statt dem konkreten Entschluss, die atomare Bewaffnung der Schweiz an die Hand zu nehmen, machten sie nun darauf aufmerksam, "dass der Entschluss, Atomwaffen zu beschaffen oder darauf zu verzichten, vorgängig die eingehende Abklärung unserer Bedürfnisse und Möglichkeiten, des finanziellen Aufwandes und des Zeitbedarfes, der Auswirkungen auf unsere heutige

---

1 StenBull NR 1967, S.596
2 Botschaft vom 30.10.1974
3 ebd., S.32
4 ebd., S.30-31, 44-45
5 ebd., S.33
6 Winkler 1981, S.161
7 ASMZ 8/1964, S.497
8 ASMZ 2/1968, S.61-62, 9/1968, S.491-493, 12/1968, S.711-713

und künftige Armee und damit unsere Strategie von morgen nötig" mache. Für diese Denkarbeit lohne sich "der Einsatz von vielleicht einigen Dutzend Millionen Franken". Auch würde die Untersuchung einige Jahre Zeit beanspruchen. "Dann, und erst dann, wenn diese Ergebnisse" vorlägen, sei die "Entscheidung fällig".[1]
Für die Atomwaffenbefürworter konnte bei diesen Abklärungen aber nur eine Bestätigung ihrer Annahmen herauskommen, denn davon, dass die Schweiz Atomwaffen brauche, blieben sie überzeugt. So erhob beispielsweise einer ihrer Vordenker, Gustav Däniker, in seinem Buch "Strategie des Kleinstaates" 1966 vehement die Forderung, in der Schweiz eine "Force de frappe" nach französischem Vorbild und mit strategischer Abschreckungswirkung einzurichten.[2] Däniker ging damit über die bisher geäusserten Forderungen nach taktischen Atomwaffen hinaus, erntete dafür aber auch Kritik von seiten derer, die schweizerischen Atomwaffen nicht ablehnend gegenüberstanden.[3]
Den Verlautbarungen des Bundesrates zur Atomwaffenfrage entnahmen die Atomwaffenbefürworter, "dass wenigstens die Prüfung dieser komplexen Frage zugesagt" wurde. Zweifel blieben trotzdem: "Berücksichtigt man aber, dass die bundesrätliche Erklärung von 1958 weniger verklausuliert war, und weiss man, wie zögernd, ja ängstlich solche Prüfungen bisher unternommen wurden, die sich eigentlich von Amtes wegen gehört hätten, so ist man wieder skeptisch. Ein Fortschritt wird nur zu erzielen sein, wenn die geistige Auseinandersetzung mit dem Problem des neuen Krieges, wie er in der Atomdrohung zum Ausdruck kommt, ernsthaft betrieben wird."[4]
Die Bestrebungen des Bundesrates im Zusammenhang mit dem Atomsperrvertrag beobachteten die Atomwaffenbefürworter ebenfalls mit Argwohn.[5] Nachdem der Bundesrat den Vertrag 1969 unterzeichnet hatte, formierten sie sich in einem "Aktionskomitee gegen den Beitritt der Schweiz zum Atomsperrvertrag"[6] und trugen wesentlich mit dazu bei, dass sich der Ratifikationsprozess noch lange hinzog. Unter hohen Militärs und in der Militärverwaltung fand dieses Komitee noch Unterstützung, als die politische Führung des EMD im Bundesrat bereits unterlegen war.[7]
Anders die SBAA: Sie fand zwar immer wieder Hinweise darauf, dass viele Militärs an ihren Atomwaffenträumen festhielten.[8] Nach und nach aber bekam sie den Eindruck, dass es immer weniger wurden.[9] Als sich die Zustimmung des Bundesrates zum Atomsperrvertrag deutlich abzeichnete, sah sie sich am Ziel: "Ueber die Notwendigkeit eines Atomwaffen-Sperrvertrages hat sich Bundespräsident Willy Spühler grundsätzlich positiv ausgesprochen und ausserdem festgestellt, dass atomare Waffen für die Verteidigung eines Kleinstaates nicht geeignet seien. Damit wurde die bundesrätliche Erklärung des Jahres 1958 wesentlich korrigiert. Die schweizerische Bewegung gegen atomare Aufrüstung nimmt im zehnten Jahr ihres Bestehens mit Genugtuung davon Kenntnis, dass ihre Bemühungen nun von bundesrätlicher Seite anerkannt und unterstützt werden."[10] Aber auch dann noch hatte die SBAA nicht das Gefühl, überflüssig zu sein: "Unsere Bewegung hat ... immer noch eine Aufgabe zu erfüllen." Es galt weiterhin, "sorgsam alle Vorhaben der Militärs und der Regierungsstellen demokratisch zu kontrollieren, um nicht eines Tages unliebsamen und volksgefährdenden Ueberraschungen ausgeliefert zu sein." Denn solange immer noch "in gewissen Offiziersköpfen atomare Bewaffnungspläne ... weiterspuken", war auch die Erklärung des Bundesrates noch keine Garantie.[11]

---

1 ASMZ 8/1964, S.497
2 Däniker 1966.
3 Schmid 1966
4 ASMZ 8/1966, S.443
5 Z.B.: ASMZ 9/1965, S.520-523, 10/1967, S.597-598, 12/1969, S.751-753
6 Dormann/Vetterli 1974, S.102-104
7 Winkler 1981, S.195-203
8 AB 41/1966; 42/1966/7; 44/1967; 47/1968; 51/1968
9 AB 42/1966/7
10 AB 47/1968
11 ebd.

2.5. Zusammenfassung

1962/63, im Kampf gegen die beiden Atominitiativen, war es den Atomwaffenbefürwortern und den Behörden darum gegangen, der Schweiz die Option eigener Atomwaffen offenzuhalten. 1969 war der Bundesrat, 1976 schliesslich auch das Parlament bereit, mit der Unterzeichnung und der Ratifikation des Atomsperrvertrags diese Option bis auf weiteres aufzugeben.
Zwischen 1962/63 und 1969/76 vollzog sich ein Wandel in der Haltung der Behörden zur Atomwaffenfrage. Dieser Wandel betraf nicht den Kern der Atomwaffenbefürworter. Sie hielten an ihrer ursprünglichen Forderung fest, gaben sich aber mit dem Versprechen zufrieden, dass entsprechende Vorstudien in Angriff genommen werden sollten.
Der Wandel betraf aber gewisse Kreise unter den Militärs, die den schweizerischen Atomwaffen zunehmend kritischer begegneten. Und er betraf den Bundesrat, der den Atomsperrvertrag als sicherheitspolitische Alternative zur eigenen Atombewaffnung zu verstehen begann.
Für die militärischen Zweifler am Sinn und an der Realisierbarkeit schweizerischer Atomwaffen waren militärische, technische und finanzielle Gründe ausschlaggebend: Schweizerischer atomarer Abschreckung fehlte die unabdingbare Glaubwürdigkeit. Der Bau eigener Atomwaffen stiess mit der Abkehr der Nuklearindustrie von der eigenen Reaktorlinie auf noch grössere technische Probleme als zuvor. Das Fiasko der "Mirage"-Beschaffung hatte gezeigt, dass der schweizerischen Rüstungspolitik auch finanzielle Grenzen gesetzt sind, die bei einer atomaren Bewaffnung deutlich hätten überschritten werden müssen.
Für den Bundesrat waren aussenpolitische, vor allem aber wirtschaftliche Erwägungen ausschlaggebend: Die Schweiz konnte sich dem internationalen Druck in Richtung Nichtweiterverbreitung der Atomwaffen nicht entziehen. Also musste sie sich für die Möglichkeit entscheiden, die die günstigsten Bedingungen und die grössten Einflussmöglichkeiten bot. Diese Ansprüche waren nur mit einem Atomsperrvertragsbeitritt zu erfüllen. Wirtschaftlich mussten die Interessen der Maschinen- und Apparateindustrie, vor allem aber der bedeutsamen Elektrizitätswirtschaft im Auge behalten werden. Die Elektrizitätswirtschaft setzte auf Atomenergie und auf ausländische Reaktorlinien, wodurch sie in eine hundertprozentige Auslandabhängigkeit geriet. Die Versorgung mit Spaltmaterialien und Reaktorkomponenten konnte nur um den Preis internationaler Kontrollauflagen gesichert werden. Diese waren im Rahmen des Atomsperrvertrags am günstigsten zu erfüllen.
Die exportorientierte Maschinen- und Apparateindustrie fürchtete zwar um ihre Absatzmöglichkeiten, konnte aber keine Bedrängnis nachweisen, die der Elektrizitätswirtschaft vergleichbar gewesen wäre.
Der Entscheid des Bundesrates und des Parlaments für den Atomsperrvertrag war das dritte Mal, dass wirtschaftlichen ohne grosse Rücksicht auf militärische Interessen entsprochen wurde: Bereits Mitte der 50er Jahre war man Verpflichtungen und Kontrollauflagen eingegangen, um an nukleare Brennstoffe und Geräte, schweres Wasser und "know-how" zur kommerziellen Nutzung der Atomenergie zu kommen. Mitte der 60er Jahre dann gab man die eigene Reaktorlinie auf, ohne an die militärischen Konsequenzen dieses Verzichts zu denken. Mitte der 70er Jahre schliesslich entschied man sich für den Atomsperrvertrag und damit gegen die "strategische Handlungsfreiheit", eigene Atomwaffen zu beschaffen.
Der Widerstand der SBAA spielte nach 1964 kaum mehr eine Rolle. Die aussen-, sicherheits- und militärpolitische Argumentation für den Atomsperrvertragsbeitritt wies zwar Aehnlichkeiten mit der Argumentation der SBAA auf, als politische Kraft, die in den Auseinandersetzungen um den Atomsperrvertrag hätte wahrgenommen und in den Entscheidungsprozess hätte einbezogen werden müssen, trat sie nicht mehr in Erscheinung. Die Unterzeichnung und Ratifikation des Atomsperrvertrags war weder die Folge der Aktivität der SBAA nach 1963, noch eine späte Frucht ihres Einsatzes für die Atominitiativen.
Die Sperrvertragsbefürworter sahen sich eher gezwungen, die Einschränkung der "strategischen Handlungsfreiheit" gegenüber ihrer Verteidigung 1962/63 zu rechtferti-

gen als den Atomsperrvertragsbeitritt auch mit dem politischen Rückhalt zu begründen, den die Atomwaffengegner 1962/63 gefunden hatten.
Einzig Ernst erwähnt den heftigen Widerstand, den eine atomare Bewaffnung unserer Armee hervorrufen würde, als Hindernis eines erneuten Anlaufs in dieser Angelegenheit.
Die Ratifikation des Atomsperrvertrags durch die Schweiz schliesst eine atomare Bewaffnung der Schweizer Armee nicht ein für allemal aus. Denn erstens räumt die Kündigungsklausel die Möglichkeit ein, im Falle veränderter Verhältnisse vom Vertrag zurückzutreten. Anderseits gelten Atomwaffen aus der Sicht mancher Militärs nach wie vor als militärisch sinnvolle Verstärkung der Armee. Die Entscheidung der USA im Jahre 1981, die Neutronenbombe nun doch fertigzubauen, war in der Schweiz Anlass, die atomare Bewaffnung erneut in Erwägung zu ziehen. Allerdings hat sich an den Verhältnissen, die in der ersten Hälfte der 70er Jahre zur Unterzeichnung und Ratifikation des Atomsperrvertrages geführt haben, bis heute nichts grundlegendes verändert: Weder haben die Atomwaffenmächte ihr Interesse an der Nichtweiterverbreitung der Atomwaffen verloren, noch hat sich die Auslandabhängigkeit der Schweiz im Bereich der Energieversorgung gelockert. So bleiben schweizerische Atomwaffen theoretisch möglich, praktisch aber sind sie im Moment unwahrscheinlich. Dennoch werden in der schweizerischen Friedensbewegung vermehrt wieder Stimmen laut, die darauf hinweisen, dass das Problem nur vorläufig gelöst ist, und die darauf aufmerksam machen, dass der Atomsperrvertrag durch neue Waffentechnologien unterlaufen werden könnten.[1]

[1] Rust 1981; Hug 1983

3. Die primär-indirekten Wirkungen der Waffenausfuhrverbotsinitiative

Die Waffenausfuhrverbotsinitiative war die friedenspolitische Initiative mit den sichtbarsten primär-indirekten Wirkungen. Unter ihrem Einfluss wurde die rechtliche Regelung der Waffenausfuhr mit dem Kriegsmaterialgesetz vom 30. Juni 1972 (KMG), das den Kriegsmaterialbeschluss vom 28. März 1949 ablöste (KMB), neu gefasst. Ja, das KMG galt als "faktischer" Gegenvorschlag zur Initiative.[1]
In diesem Kapitel soll zunächst gezeigt werden, welche Aenderung das KMG gegenüber dem KMB von 1949 im einzelnen brachte. Da sich die Wirksamkeit des KMG aber erst in seinen Auswirkungen auf die Waffenausfuhrpraxis unter seinem Regime erweisen konnte, wird in einem zweiten Abschnitt auf die Waffenausfuhrpraxis nach 1972 eingegangen.

3.1. Die rechtliche Regelung des Kriegsmaterialexports unter dem Einfluss der Initiative

Verfassungsgrundlage sowohl des Kriegsmaterialbeschlusses (KMB) vom 28. März 1949 wie des Kriegsmaterialgesetzes (KMG) vom 30. Juni 1972 war Artikel 41 der Bundesverfassung, der als Gegenvorschlag zur Volksinitiative über die private Rüstungsindustrie am 20. Februar 1938 vom Volk gutgeheissen worden war.[2] Der Verfassungsartikel hat folgenden Wortlaut:

"Fabrikation und Verkauf des Schiesspulvers stehen ausschliesslich dem Bunde zu.
Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Waffen, Munition, Sprengmitteln, sonstigem Kriegsmaterial und deren Bestandteilen bedürfen einer Bewilligung des Bundes. Die Bewilligung darf nur an Personen und Unternehmungen erteilt werden, die vom Standpunkte der Landesinteressen aus die nötige Gewähr bieten. Die Regiebetriebe des Bundes werden vorbehalten.
Die Einfuhr und Ausfuhr von Wehrmitteln im Sinne dieser Verfassungsbestimmung darf nur mit Bewilligung des Bundes erfolgen. Der Bund ist berechtigt, auch die Durchfuhr von einer Bewilligung abhängig zu machen.
Der Bundesrat erlässt unter Vorbehalt der Bundesgesetzgebung in einer Verordnung die zum Vollzug der Absätze 2 und 3 nötigen Vorschriften. Er stellt insbesondere die nähern Bestimmungen über Erteilung, Dauer und Widerruf der Bewilligungen und über die Ueberwachung der Konzessionäre auf. Er bestimmt ferner, welche Arten von Waffen, Munition, Sprengmitteln, sonstigem Material und welche Bestandteile unter diese Verfassungsbestimmung fallen."[3]

Expertenkommission, Bundesrat und Parlament hielten diese Verfassungsgrundlagen für ausreichend. Zu ändern waren ihrer Meinung nach im wesentlichen die Ebene der Rechtssetzung - statt einer Verordnung sollte ein Gesetz geschaffen werden -, das Bewilligungsverfahren, die Kriegsmaterialdefinition, die Kontrolle und die Strafbestimmungen.

Bewilligungsverfahren

Wer Kriegsmaterial herstellt, beschafft, vertreibt oder wer Beschaffung oder Vertrieb von Kriegsmaterial vermittelt, braucht heute eine "Grundbewilligung" des Bundes. Handelt er im Auftrag des Bundes, ist eine Grundbewilligung nicht erforderlich.[4]

---

[1] "Faktisch" deshalb, weil es sich nicht um einen Gegenvorschlag auf der Verfassungs-, sondern auf Gesetzesebene handelte.

[2] Vgl. oben: 1. Teil, Kapitel 5.1.

[3] Schweizerische Bundeskanzlei (Hrsg.) 1982, S.28-29 (BV Art.41)

[4] KMG Art.4

Grundbewilligungen erhalten nur "vertrauenswürdige Personen" oder Unternehmen, die "eine ordnungsgemässe Führung der Geschäfte" gewährleisten. Ihre beabsichtigten Tätigkeiten dürfen zudem weder "Landesinteressen" zuwiderlaufen noch im "Widerspruch zu zwischenstaatlichen Vereinbarungen" stehen.[1]
Die Grundbewilligung ist unübertragbar und gilt nur für das darin verzeichnete Kriegsmaterial. Sie kann befristet, an Bedingungen und Auflagen geknüpft und jederzeit ganz oder teilweise widerrufen werden, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht mehr gegeben sind. Bevor diese Voraussetzungen nicht wieder erfüllt sind, wird keine neue Grundbewilligung erteilt.[2]
Für jeden einzelnen Fall der Herstellung von Kriegsmaterial ist neben der Grundbewilligung auch eine Fabrikationsbewilligung nötig. Soll das Kriegsmaterial exportiert werden, finden für die Erteilung der Fabrikationsbewilligung die Ausfuhrbestimmungen sinngemäss Anwendung. Eine Fabrikationsbewilligung präjudiziert aber noch keine Ausfuhrbewilligung.[3] Eine solche braucht, wer Kriegsmaterial ein-, aus- oder durchführt. Ein-, Aus- oder Durchfuhrbewilligungen sind befristet und jederzeit widerrufbar.[4] Auch sie werden nicht erteilt, wenn die beabsichtigten Kriegsmaterialtransfers Landesinteressen zuwiderlaufen oder zwischenstaatlichen Vereinbarungen widersprechen.[5]
Erteilt werden Ausfuhrbewilligungen "in der Regel" nur, wenn eine ausländische Regierung oder eine von einer ausländischen Regierung beauftragte Firma beliefert werden soll, wenn diese Regierung erklärt, dass das Material ihrer Selbstverteidigung dient und nicht wieder ausgeführt wird und wenn der Lieferant sich verpflichtet, auf Verlangen Ablieferungspapiere vorzulegen. Keine Ausfuhrbewilligungen werden erteilt "nach Gebieten, in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht, ein solcher auszubrechen droht oder sonstwie gefährliche Spannungen bestehen", oder "wenn Grund zur Annahme besteht, dass Kriegsmateriallieferungen in ein bestimmtes Land die von der Schweiz im internationalen Zusammenleben verfolgten Bestrebungen, insbesondere zur Achtung der Menschenwürde, sowie im Bereich der humanitären Hilfe oder der Entwicklungshilfe, beeinträchtigen".[6] Zuständig für die Erteilung der Ausfuhrbewilligungen ist der Bundesrat.[7]

Der KMB aus dem Jahre 1949 unterstellte "Herstellung, Beschaffung und Vertriebe sowie Einfuhr von Waffen, Munition, Sprengmitteln, sonstigem Kriegsmaterial und Bestandteilen davon" Aufsicht des Bundes. "Ausfuhr und Durchfuhr von Waffen, Munition und ihren Bestandteilen sowie von Spreng- und Zündmitteln" verbot er "grundsätzlich", gestattete aber Ausnahmen, die weder "zwischenstaatlichen Vereinbarungen" noch den Landesinteressen zuwiderliefen. Aus- und Durchfuhr des "übrigen Kriegsmaterials" unterstellte er der Bewilligungspflicht.[8]
Der Kriegsmaterialbeschluss sah vor, dass Bewilligungen für Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Kriegsmaterial nicht erteilt wurden, wenn das Unternehmen nicht eine ordnungsgemässe Führung gewährleisten konnte oder wenn die Bewilligung den Interessen der Landesverteidigung, dem öffentlichen Wohl oder zwischenstaatlichen Vereinbarungen zuwiderlief. Jederzeit widerrufen konnte die Bewilligung werden, wenn triftige Gründe vorlagen. Solche Gründe konnten insbesondere sein: die Landesinteressen, unrichtige Angaben oder rechtswidrige Handlungen, Verletzung der KMB-Bestimmungen, unternehmerische Handlungen gegen die Landesinteressen und das öf-

---

[1] KMG Art.5
[2] KMG Art.6
[3] KMG Art.8
[4] KMG Art.9
[5] KMG Art.10
[6] KMG Art.11
[7] KMG Art.12
[8] KMB Art.1

fentliche Wohl sowie zwischenstaatliche Vereinbarungen.[1] Wer Kriegsmaterial herstellen wollte, brauchte zudem für "jeden einzelnen Fall" neben der Grundbewilligung eine "Fabrikationsbewilligung".[2]
Ein-, Aus- und Durchfuhrbewilligungen erteilte eine vom EMD bezeichnete Amtsstelle. Nicht erteilt wurden sie insbesondere dann, wenn sie den Landesinteressen oder zwischenstaatlichen Vereinbarungen zuwiderliefen. Handelte es sich um "gebrauchtes Ordonanz-Kriegsmaterial", um "Fliegerabwehrwaffen" und dazugehörige Munition und Zünder, um "Hand- und Faustfeuerwaffen" bis höchstens 9 mm Kaliber oder um "Spreng- und Zündmittel für zivile Zwecke", dann konnte das EMD Aus- und Durchfuhrbewilligungen nur im Einverständnis mit dem EPD bewilligen. Der Gesuchsteller musste zudem nachweisen, dass er an eine auswärtige Regierung zu liefern beabsichtigte, und diese Regierung musste erklären, dass sie das Kriegsmaterial nur für ihr eigenes Land brauche und nicht wieder ausführe. Und schliesslich hatte der Lieferant auch dafür zu sorgen, dass das Kriegsmaterial an seinen Bestimmungsort gelangte.[3]

Der Vergleich zwischen KMB und KMG unter dem Gesichtspunkt des Bewilligungsverfahrens zeigt:
KMB und KMG sehen drei Bewilligungen vor: Grund-, Fabrikations- sowie Ein-, Aus- und Durchfuhrbewilligungen. Die Bedingungen, die das KMG an die Bewilligungserteilung knüpfte, waren aber strenger als die des KMB, vor allem bei Fabrikations- und Ausfuhrbewilligungen: So müssen heute Fabrikationsbewilligungsgesuche für Kriegsmaterial, das ins Ausland exportiert werden soll, nach Kriterien beurteilt werden, die auch für Ausfuhrbewilligungsgesuche gelten, und für die Ausfuhrbewilligungsgesuche gilt heute, dass sie nicht bewilligt werden für konflikt- und spannungsträchtige Gebiete oder wenn sie entwicklungspolitischen und humanitären Bestrebungen der Schweiz zuwiderlaufen und dass der Lieferant auf Verlangen Ablieferungspapiere vorweisen muss. Von solchen Einschränkungen der Ausfuhr und Verpflichtungen des Lieferanten war im KMB noch nicht die Rede.
Auch die Kompetenzen für die Bewilligungserteilung waren anders gelagert: Entschied nach KMB noch in allen Fällen das EMD und seine Amtsstellen über die Bewilligungen und hatte das EPD nur bei ganz bestimmten Kriegsmaterialien ein Wort mitzureden, so liegt die Kompetenz zur Erteilung von Ausfuhrbewilligungen heute allein beim Bundesrat und haben bei Grundbewilligungen neben dem EMD die Bundesanwaltschaft und bei Fabrikationsbewilligungen für Ausfuhrgüter EPD und Bundesrat mitzureden.[4]

Die Neuerungen, die das KMG gegenüber dem KMB beim Bewilligungsverfahren brachte, wurden aber nicht alle erst mit dem KMG eingeführt, sondern bereits früher bei Veränderungen des KMB:

- Die Fabrikationsbewilligungen für Ausfuhrkriegsmaterial wurden bereits 1967 den Ausfuhrbestimmungen unterstellt.[5]
- Bereits ab 1960 hatte das EPD nicht nur ein Mitspracherecht bei Aus- und Einfuhrgesuchen für bestimmtes Kriegsmaterial, sondern für jede Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial, und mussten "grundsätzliche Fragen" dem Bundesrat vorgelegt werden.[6]
- Und die Verpflichtung des Lieferanten, auf Verlangen Ablieferungspapiere vorzulegen, galt ab 1970; ebenso die Bestimmung, dass keine Kriegsmateriallieferungen nach

---

[1] KMB Art.9,11
[2] KMB Art.6,7,13
[3] KMB Art.14,15
[4] Vgl. dazu auch: Kriegsmaterialverordnung Art. 6,10,12,13 in: AS 1973, S.116-117
[5] AS 1967, S.2029
[6] AS 1960, S.1675

Gebieten zugelassen werden, "in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht, ein solcher auszubrechen droht oder sonstige gefährliche Spannungen bestehen".[1]

Bleibt als wesentliche Neuerung des KMG gegenüber der vorher geltenden Regelung sein Artikel 11, Absatz 2b, der die Kriegsmaterialexporte verbietet, die entwicklungspolitischen und humanitären Bestrebungen der Schweiz zuwiderlaufen.
Dieser "Schicksalsartikel" erhielt seine endgültige Form erst im Ständerat. Bundesrat und Nationalrat wollten noch "Entwicklungsländer" und "solche mit offensichtlich unbeständigen Verhältnissen" ausnehmen.[2] Ebenfalls erst im Ständerat beschlossen wurde die klare Kompetenzerteilung bei Ausfuhrbewilligungen an den Bundesrat.[3]

Kriegsmaterialdefinition

Das KMG beschränkt sich auf die allgemeine Definition des Kriegsmaterials: "Als Kriegsmaterial ... gelten Waffen, Munition, Sprengmittel, weitere Erzeugnisse und deren Bestandteile, die als Kampfmittel verwendet werden können."[4] Welches Material im einzelnen unter das KMG fällt, entscheidet der Bundesrat in der von ihm erlassenen Verordnung.
Seine Verordnung umfasst zwei Kategorien: In der Kategorie "A, Waffen, Munition, Sprengmittel" stehen Feuerwaffen, Lenkwaffen, Abschuss- und Abwurfgeräte für Munition, dazugehörige Feuerleitgeräte und Munition, Spreng- und Brandkörper, Spreng- und Zündmittel sowie Flammenwerfer und Zubehör. In der Kategorie "B, sonstiges Kriegsmaterial" finden sich Panzerfahrzeuge, bewaffnete Luftfahrzeuge sowie ABC-Kampfstoffe.
Als Kriegsmaterial gilt laut Verordnung sowohl "das fertige Material" wie auch "Gegenstände, roh, ganz oder teilweise bearbeitet oder fertiggestellt, die ausschliesslich als Bestandteile von Kriegsmaterial hergestellt werden und in der gleichen Ausführung keine zivile Anwendung finden."[5]

Die Kriegsmaterialdefinition des KMB von 1949 war umfassender und genauer. Der KMB listete in vier Kategorien auf, was "als Waffen, Munition, Sprengmittel, sonstiges Kriegsmaterial und Bestandteile davon im Sinne dieses Beschlusses" zu gelten hatte:[6] Kategorie 1 umfasste Feuerwaffen, Feuerleitgeräte, Munition, gepanzerte Fahrzeuge u.a., zur Kategorie II gehörten militärisches Flugmaterial und sein Zubehör. In Kategorie III fanden sich chemische Produkte für militärische Verwendung sowie entsprechende Schutzgeräte, und in Kategorie IV waren schliesslich die elektrischen Uebermittlungsgeräte für militärische Verwendung. War die Kriegsmaterialdefinition des KMB nicht ausreichend, erfuhr sie Ergänzungen: So wurde 1951 eine Kategorie V hinzugefügt, die Materialien, Produktionseinrichtungen und Geräte umfasste, "welche für die Herstellung von Atomenergie ausnützenden Objekten, wie Sprengkörper, geeignet sind".[7]
1958 wurde diese neue Kategorie präzisiert. Dem KMB sollten nun nur noch "Materialien, Produktionseinrichtungen und Geräte" unterstehen, welche für die "Herstellung zu militärischen Zwecken von Atomenergie ausnützenden Objekten, wie Sprengkörper, bestimmt sind." Auch bei allen andern Materialien, die in Kategorie V

---

[1] AS 1970, S.1203
[2] StenBull NR 1972, S.170; Bericht vom 7.6.1971, S.15
[3] StenBull SR 1972, S.406-408
[4] KMG Art.1
[5] Kriegsmaterialverordnung in: AS 1973, S.116-117
[6] KMB Art.2
[7] AS 1951, S.839

aufgezählt wurden, stand nun die Präzisierung "für militärische Anwendung".[1] 1967 wurden auch Materialien anderer Kategorien in diesem Sinne präzisiert.[2]
1970 schliesslich erhielt die Kriegsmaterialdefinition des KMB eine genaue Umschreibung dessen, was als Bestandteile zu gelten hatte: Ganz oder teilweise bearbeitete oder fertiggestellte Bestandteile wurden erfasst, "sofern deren Zweckbestimmung als Kriegsmaterial aus dem Montagezustand bzw. aus dem Zustand der Bearbeitung oder sonstwie für den Fachmann erkennbar ist."[3]

Der Vergleich zwischen KMB und KMG unter dem Gesichtspunkt der Kriegsmaterialdefinition zeigt:

Der KMB war bestrebt, möglichst alle Kriegsmaterialien, die von ihm erfasst wurden, aufzuzählen. Sein Kriegsmaterialbegriff war umfassend, und wo er nicht mehr genügte, wurde die Liste ergänzt oder präzisiert.
Der Kriegsmaterialbegriff des KMG und seiner Verordnung ist demgegenüber weniger genau und weniger umfassend. Er beschränkt sich auf "hartes" Kriegsmaterial. Zubehör und anderes Material für militärische Verwendung werden nicht mehr im selben Ausmass erfasst. In der parlamentarischen Beratung hatte die Kriegsmaterialdefinition nochmals gelitten: Die Endfassung war gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf unklarer. Der Bundesrat hatte vorgeschlagen, "Waffen, Munition, Sprengmittel und weitere Erzeugnisse, die als Kampfmittel verwendet werden können, sowie ihre Bestandteile" als Kriegsmaterial zu bezeichnen.[4] Weitergehende Anträge, die das Kriegsmaterial breiter fassen wollten, waren abgeblitzt.[5]

Kontrolle

Das KMG überträgt es dem Bundesrat, die Kontrollvorschriften zu erlassen. In der Verordnung betraut dieser die Organe des EMD und des Zolls mit der Ueberwachung.[6] Bei der Bundesanwaltschaft ist zudem eine Zentralstelle mit der "Bekämpfung der illegalen Herstellung von Kriegsmaterial und des illegalen Verkehrs damit" betraut. Und schliesslich hat der Bundesrat "die Geschäftsprüfungskommission der eidgenössischen Räte über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr" zu orientieren.[7] Die Kontrollorgane sind befugt, "die Geschäftsräume der Unternehmen während der üblichen Arbeitszeit ohne Voranmeldung zu betreten und zu besichtigen sowie in die einschlägigen Akten Einsicht zu nehmen". Der Inhaber und das Personal der Unternehmen sind verpflichtet, "alle für eine sachgemässe Kontrolle erforderlichen Auskünfte zu erteilen".[8]

Die Kontrolle, die der KMB vorgesehen hatte, war weniger weit gegangen. Die Ueberwachung oblag allein dem EMD und seinen Organen. Diese waren befugt, "die Unternehmen zu betreten und zu besichtigen" und "in die einschlägigen Geschäftsbücher, Belege und Korrespondenzen Einsicht zu nehmen". Aber nur "die Inhaber oder die mit der Leitung beauftragten Personen der Unternehmen" waren zu Auskünften verpflichtet.[9]

---

1 AS 1958, S.270
2 AS 1967, S.2018-2029
3 AS 1970, S.1202
4 Bericht vom 7.6.1971, S.13
5 StenBull NR 1972, S.117-161, 1003-1007; StenBull SR 1972, S.367-393, 406-408
6 KMG Art.13; Kriegsmaterialverordnung in: AS 1973, S.120
7 KMG Art.13
8 KMG Art.15
9 KMB Art.16

Der Vergleich zwischen KMG und KMB unter dem Gesichtspunkt der Kontrolle zeigt: Die Ueberwachung der Kriegsmaterialherstellung und des Verkehrs damit wurde verschärft. Nicht nur das EMD und seine Organe, auch Zoll, Bundesanwaltschaft und die parlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen waren nun damit betraut. Auskunftspflichtig waren nicht nur die Verantwortlichen, sondern auch das Personal.

Die wichtigsten Verschärfungen der Ueberwachung, die das KMG gegenüber dem KMB aufweist, gehen bereits auf die Aenderung des KMB von 1970 zurück: Bereits damals wurden die Zollorgane und die Bundesanwaltschaft zur Ueberwachung hinzugezogen.[1] Weitere Verschärfungen brachten die parlamentarischen Beratungen über das KMG: Während im Entwurf des Bundesrates noch keine Kontrolle durch die Geschäftsprüfungskommissionen vorgesehen war, sollte nach Beschluss des Nationalrates der Bundesrat die Geschäftsprüfungskommissionen auf deren Verlangen und auf Beschluss des Ständerates automatisch über Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr orientieren, was Endfassung blieb.[2]
Vom Parlament war auch die Aufgabe der Zentralstelle bei der Bundesanwaltschaft ausgedehnt worden: Sie sollte nicht nur den "illegalen Kriegsmaterialverkehr", sondern auch die illegale Kriegsmaterialherstellung bekämpfen,[3] und schliesslich erfuhren auch die Befugnisse der Kontrollorgane eine weitere Präzisierung: Bereits 1960 wurde ihnen erlaubt, "die Unternehmen während der üblichen Geschäftsstunden und ohne Voranmeldung zu betreten und zu besichtigen".[4] Der Ständerat brachte nun noch den Vorbehalt an, dass bei Verdacht auf strafbare Handlungen sich die Kontrollorgane auf weitergehende Bestimmungen abstützen können.[5]

Strafbestimmungen

Das KMG bestimmt: Wer vorsätzlich ohne Bewilligung Kriegsmaterial herstellt, vertreibt, Beschaffung und Vertrieb vermittelt, einführt, ausführt oder durchführt, wer in Bewilligungsgesuchen unrichtige Angaben macht, wer Kriegsmaterial nicht an den bewilligten, sondern an einen andern Bestimmungsort umleitet, wer an jemanden Kriegsmaterial liefert, von dem er annehmen muss, dass er es an jemanden weiterleitet, an den nicht hätte geliefert werden dürfen, oder wer an der finanziellen Abwicklung eines illegalen Kriegsmaterialgeschäfts beteiligt ist, wird mit Gefängnis oder mit Busse bis zu 500'000 Franken bestraft. In schweren Fällen können Zuchthausstrafen bis zu 5 Jahren ausgesprochen werden und die Erteilung von neuen Bewilligungen auf die Dauer von 25 Jahren ausgesetzt werden. Handelt der Täter fahrlässig, ist die Strafe Gefängnis bis zu 6 Monaten.[6] Geschieht die Widerhandlung beim Besorgen der Angelegenheiten einer juristischen Person, so macht sich die natürliche Person strafbar, welche die Tat ausübt. Tritt ein Vorgesetzter vorsätzlich oder fahrlässig einer Widerhandlung nicht entgegen, untersteht er den Strafbestimmungen, die für den entsprechenden Täter gelten.[7]
Das von einer Widerhandlung betroffene Kriegsmaterial wird, "wenn nicht besondere Gründe entgegenstehen", eingezogen und verfällt dem Bund. Liegt eine Bereicherung durch Widerhandlung vor, so ist der Richter verpflichtet, die Bezahlung eines der ungerechtfertigten Bereicherung entsprechenden Betrages an den Staat zu verlangen.[8]
Die Strafbestimmungen des KMB waren im Gegensatz zu denen des KMG kurz und bündig: Wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen seine Bestimmungen verstiess, wurde

---

1 AS 1970, S.1204
2 StenBull NR 1972, S.181; StenBull SR 1972, S.390-391
3 Bericht vom 7.6.1971, S.15
4 AS 1960, S.1675
5 StenBull SR 1972, S.391
6 KMG Art.17
7 KMG Art.19
8 KMG Art.20,21

"mit Gefängnis oder Busse bestraft".[1] Das betroffene Kriegsmaterial wurde eingezogen und verfiel dem Bund.[2] Wurde die Widerhandlung in einem Unternehmen begangen, machten sich die Personen strafbar, die für das Unternehmen handelten oder hätten handeln sollen. Das Unternehmen haftete für Bussen und Kosten solidarisch mit.[3]

Der Vergleich von KMG und KMB unter dem Gesichtspunkt der Strafbestimmungen zeigt: Straftatbestände werden präziser gefasst, Strafmasse festgelegt, die Mitverantwortung der Vorgesetzten von Straftätern verankert. Nicht alle Neuerungen aber gehen auf das Konto des KMG. Teilweise wurden sie bereits mit früheren Revisionen eingeführt:

- 1960 wurden die Strafbestimmungen präziser, die Straftatbestände genauer umschrieben: Strafbar machte sich nun, wer ohne Bewilligung Kriegsmaterial herstellte, beschaffte, verkaufte, vertrieb, lagerte usw.; wer in Bewilligungsgesuchen unrichtige Angaben machte und wer das Kriegsmaterial in ein anderes als das bewilligte Bestimmungsland transferierte. Handelte der Täter vorsätzlich, war die Strafe Gefängnis oder Busse, handelte er fahrlässig, war die Strafe Haft oder eine Busse bis zu 20'000 Franken. Strafbar machte sich neu auch, wer sich an Kriegsmaterialtransfers finanziell oder anderswie beteiligte, obwohl er wusste oder annehmen musste, dass mit diesem Material Widerhandlungen begangen wurden, oder wer dem Beschluss zuwiderhandelte, ohne dass eine strafbare Handlung vorlag (z.B. Widerhandlung gegen die Kontrollvorschriften).
Bei der solidarischen Mithaftung der Unternehmen blieb es. Allerdings haftete das Unternehmen nur noch mit, wenn die "verantwortliche Geschäftsleitung" nicht nachweisen konnte, "dass sie alle erforderliche Sorgfalt angewendet" hatte, um die Einhaltung der Vorschriften zu gewährleisten.[4]
- 1970 wurde die Verantwortlichkeit der Geschäftsführung neu geregelt. Sie wurde in gewissen Fällen nun mit den gleichen Strafen bedroht wie der Täter. Hinzu kam auch die Bestimmung, wonach auch im Ausland begangene Taten strafbar waren. Etwas gelockert wurde hingegen die Bestimmung über den Einzug des betreffenden Kriegsmaterials. So wurde dessen Einziehung vom Richter nur noch verfügt, "wenn nicht besondere Gründe" entgegenstanden.[5] Gegenüber der vorhergehenden Regelung aber brachte das KMG höhere Strafmasse. Auf Begehren des Nationalrates wurde zudem festgelegt, dass in schweren Fällen von Widerhandlungen neue Bewilligungen auf die Dauer von 2 bis 5 Jahren verweigert werden konnten. Auch die Verpflichtung des Richters, ungerechtfertigte Bereicherungen abzuschöpfen, war ein Ergebnis der nationalrätlichen Beratungen. Im Bundesratsentwurf war die Bestimmung noch als "Kann"-Vorschrift enthalten.[6]

Zusammenfassung

Der augenfälligste Unterschied zwischen dem KMB und KMG war, dass die Regelung nun - so weit sie nicht dem Bundesrat vorbehalten blieb - auf der Gesetzesebene festgehalten war. Sie war damit nur vom Parlament zu ändern und unterstand dem fakultativen Referendum.
Vergleicht man die wichtigsten Bestimmungen im einzelnen, so fallen folgende Unterschiede auf:

---

[1] KMB Art.18
[2] KMB Art.20
[3] KMB Art.21
[4] AS 1960, S.1676-1677
[5] AS 1970, S.1204-1206
[6] StenBull NR 1972, S.185, 190; StenBull SR 1972, S.391-392; Bericht vom 7.6.1971, S.17

- Beim Bewilligungsverfahren tritt an die Stelle des Aus und Durchfuhrverbots mit Ausnahmen eine allgemeine Bewilligungspflicht. Die Kompetenz, Bewilligungen zu erteilen, verlagert sich auf mehrere und politisch verantwortliche Stellen. Für konflikt- und spannungsträchtige Gebiete sowie für Lieferungen, die den entwicklungspolitischen und humanitären Bestrebungen der Schweiz zuwiderlaufen, wird ein Ausfuhrverbot erlassen.
- Die Kriegsmaterialdefinition wird demgegenüber ungenauer und weniger umfassend.
- Die Kontrolle wird verschärft. Der Lieferant muss nicht nur mit Papieren belegen können, dass seine Lieferung das Bestimmungsland erreicht hat. Mit der Ueberwachung werden auch eine zusätzliche Verwaltungsstelle und die parlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen betraut.
- Auch die Strafbestimmungen erfuhren eine Verschärfung. Das Strafmass wird erhöht, Bereicherungen müssen eingezogen werden und die Geschäftsleitungen der Unternehmen, in denen Widerhandlungen vorkommen, werden stärker zur Rechenschaft gezogen.

Insgesamt beurteilt führte die Ablösung des KMB durch das KMG beim Bewilligungsverfahren zu einer gewissen Verschärfung, bei der Kriegsmaterialdefinition zu einer Lockerung. Eindeutiger ist die Tendenz bei den Kontroll- und Strafbestimmungen, wo klare Verschärfungen vorgenommen wurden. Das Schwergewicht der Neuregelung lag damit eher darauf, die Kriegsmaterialtransaktionen unter lückenlosere, verantwortlichere und vielfältigere Kontrolle zu bekommen und Widerhandlungen härter zu bestrafen. Hingegen wurde der Bereich zulässiger Kriegsmaterialtransaktionen insgesamt nur wenig eingeschränkt. Zwar durften spannungs- und konfliktträchtige Gebiete nicht beliefert und keine Lieferungen getätigt werden, die entwicklungspolitischen und humanitären Bestrebungen der Schweiz zuwiderliefen, dafür aber war der Kriegsmaterialbegriff begrenzter und ungenauer. Für die Kriegsmaterialausfuhrpraxis unter dem KMG wurde damit entscheidend, was als Konflikt- und Spannungsgebiet, was als Widerspruch zu entwicklungspolitischen und humanitären Bestrebungen und was als Kriegsmaterial erfasst wurde. Dem Bundesrat und den von ihm beauftragten Verwaltungsstellen blieb ein breiter Ermessensspielraum.[1]

Fragt man nun nach dem Einfluss der Waffenausfuhrverbotsinitiative auf die gesetzliche Regelung, so wird der Zeitpunkt der Lancierung der Initiative entscheidend: Ende März 1969 trat das Initiativkomitee mit dem Manifest '69 an die Oeffentlichkeit und begann mit der Unterschriftensammlung. Sowohl die Expertenkommission, die aufgrund der Motion Renschler ins Leben gerufen worden war, als auch der Bundesrat, der im Sommer 1970 die Kriegsmaterialverordnung änderte, wussten von der Initiative.[2] Sowohl auf die Empfehlungen der Expertenkommission als auch auf die darauf beruhenden Aenderungen der Verordnung vom 28. September 1970 hatte die Initiative ihren Einfluss. Es lässt sich dieser Einfluss allerdings nicht im einzelnen feststellen.
Immerhin aber standen die Behörden unter dem Druck, etwas tun zu müssen. Ob dieser Druck auch ohne Initiative vorhanden gewesen wäre, lässt sich nicht feststellen. Zieht man in Betracht, dass der Kriegsmaterialbeschluss bereits 1951, 1958, 1960 und 1967 geändert worden war, dass sich Tendenzen zur klareren Formulierung der Voraussetzungen und Bedingungen, unter denen Kriegsmaterial hergestellt und transferiert werden durfte, zu präziseren Umschreibungen der Straftatbestände und zur Verlagerung der Kompetenzen auf mehr und politisch verantwortliche Instanzen bereits früher abzeichnete, dann erscheint der Einfluss der Initiative eher gering. Dieser Eindruck verstärkt sich noch, wenn in Betracht gezogen wird, dass trotz hängiger Initiative der Kriegsmaterialbegriff enger gefasst wurde, während frühere Revisionen bestrebt waren, ihn umfassender und genauer zu bestimmen. Zieht man hingegen in Betracht, dass die verschärfendsten Veränderungen erst 1970 (Präzisierung der Kriegsmaterialbestandteile, zusätzliche Kontrollorgane, stärkere Verantwortlichkeit der Geschäftsleitung,

[1] Iselin 1976, S.335; Dürst 1983, S.127-138
[2] Bericht vom 13.11.1969; Dürst 1983, S.127-138

Ausfuhrverbot für Spannungsgebiete), 1971 im Entwurf des Bundesrates (Ausfuhrerschwerung für Entwicklungsgebiete, Abschöpfung der Bereicherung, Strafmasserhöhung) und nochmals in den parlamentarischen Beratungen im Zusammenhang mit der Behandlung der Initiative (klarere Umschreibung der Gebiete, für die Ausfuhrverbote gelten; parlamentarische Kontrolle; Verschärfung der Strafbestimmungen) erfolgten, dann tritt der Einfluss der Initiative dennoch klar zutage.
Zumindest die Neuerungen, die nach der Einreichung der Initiative, also nach dem 19. November 1970 erfolgten, können dem Konto der Initiative gutgeschrieben werden. In den Beratungen um die Initiative und das KMG war denn auch immer wieder die Rede davon, dem Anliegen der Initianten Rechnung zu tragen und sie zum Rückzug der Initiative zu bewegen. Die Verschärfung des KMG durch den zweitberatenden Ständerat war dem Unmut der Oeffentlichkeit, der klaren Rückzugsverweigerung der Initianten sowie dem relativ konsequenten Verhalten der sozialdemokratischen Parlamentarier zuzuschreiben. Nachdem beinahe alle Aenderungsanträge aus deren Reihen vom Nationalrat abgelehnt worden waren, verweigerten sie dem KMG mehrheitlich die Zustimmung, hielten weiter zur Initiative und trugen ihre wesentlichen Forderungen im Ständerat erneut vor. Dadurch erfuhr das KMG im Ständerat einige Verschärfungen, was den sozialdemokratischen Parlamentariern erlaubte, ihre Haltung zu Gesetz und Initiative zu ändern.[1]
Unter dem Einfluss der Waffenausfuhrverbotsinitiative wurde die rechtliche Regelung für Kriegsmaterialausfuhr also von der Verordnungs- auf die Gesetzesebene gehoben und in einigen Bestimmungen verschärft. Sie trug vor allem dazu bei, die Kontroll- und Strafbestimmungen zu verschärfen, während die Ausfuhrbegrenzungen von Art. 11 durch die Lockerung des Kriegsmaterialbegriffs wieder aufgehoben wurde. Die Schweiz erhielt damit im Vergleich zu andern neutralen Staaten Westeuropas, im Vergleich zu Schweden und Oesterreich, die formell strengste Regelung der Waffenausfuhr.[2] Da dem Bundesrat im Rahmen der formellen Bestimmungen aber ein breiter Ermessensspielraum blieb, musste sich deren Wirkung aber in der Waffenausfuhrpraxis erweisen.

3.2. Die Waffenausfuhrpraxis nach 1972

Nachdem die Waffenausfuhrverbotsinitiative am 24. September 1972 abgelehnt und kein Referendum gegen das KMG ergriffen worden war, setzte der Bundesrat das KMG sowie die "Verordnung über das Kriegsmaterial" auf den 1. Februar 1973 in Kraft.[3] Wenig später wiederholte der Bundesrat gegenüber dem Parlament sein bereits am Abend des Abstimmungssonntags geäussertes Versprechen: "Sie haben dem Bundesrat den Auftrag erteilt, dass er in der Kriegsmaterialausfuhr schärfer vorgehen, das heisst zurückhaltender sein müsse, als das früher der Fall gewesen ist. Der Bundesrat hat diesen Auftrag entgegengenommen und ist daran, nun eine entsprechende Praxis einzuleiten, diese Verschärfung vorzunehmen."[4]

Wie sich die Waffenausfuhr unter dem neuen Regime entwickelte, geht aus der folgenden Statistik hervor:
In absoluten Zahlen betrug der Gesamtwert der Kriegsmaterialausfuhr 1972 rund 204'211'000 Franken und 1973 211'036'000 Franken.[5] 1974 sank er, um dann 1975 und 1976 wieder kräftig anzusteigen und 1977 einen Höhepunkt zu erreichen, der in absoluten Zahlen auf rund 513'393'000 Franken stand. Die Ausfuhrwerte der Jahre 1978-1980 lagen wieder etwas tiefer. 1981 erreichte die Ausfuhr beinahe wieder den

---

1 StenBull NR 1972, S.191, 194, 1339; StenBull SR 1972, S.408, 449
2 Dürst 1983, S.152-153; Iselin 1976, S.334-335
3 AS 1973, S.108-122
4 StenBull NR 1973, S.217-227
5 Absolute Zahlen 1972-1973 in: DzW (Sonderheft) 1974

Wert von 1977 nämlich rund 511'534'000 Franken. Der Wert von 1982 lag wieder etwa 8% darunter.[1]
Vergleicht man nur die Entwicklung der Kriegsmaterialexporte in die Entwicklungsländer, dann fällt auf, dass sie sich ungefähr mit dem gesamten Kriegsmaterialexport bewegen. Wenn der Gesamtexport steigt, wächst auch der Anteil der Exporte in Entwicklungsländer und umgekehrt. Nur im Jahr 1977 stieg der Gesamtexport, während der Anteil der Exporte in Entwicklungsländer stark sank.
Die Waffenausfuhr unterliegt ungefähr den gleichen Schwankungen wie die Gesamtausfuhr der Schweiz. Der Anteil der Kriegsmaterialexporte an der Gesamtausfuhr schwankte zwischen 0,7% 1974 und 1980 und 1,3% 1976 und 1977.[2] Auffällig ist auch, dass der Anteil der Waffenexporte in Entwicklungsländer am Gesamtexport in diese Ländergruppe höher ist als der entsprechende Anteil bei den Industrieländern.

Die Schweizer Waffenexporteure liefern nicht immer an die selben Länder.[3] 1973 war beispielsweise der Iran bester Kunde. Er nahm 43,1% allen exportierten Kriegsmaterials ab. Es folgten die BRD mit 16,9%, Spanien mit 12,2% und Oesterreich mit 9,9%. Unter den zehn wichtigsten Abnehmerländern fanden sich auch Japan (2,5%), Schweden (1,9%), Chile (1,8%), Norwegen (1,7%) sowie die USA und Grossbritannien (mit je 1,4%).
Drei Jahre später sah das Bild etwas anders aus. 1976 stand die BRD als Hauptabnehmerin an der Spitze (25,3%), gefolgt vom Iran (23,3%), von Spanien (20,5%), den Niederlanden (12,0%) und Osterreich (8,2%). Zu den zehn wichtigsten Abnehmern gehörten auch Schweden (2,4%), Italien (1,8%), Ghana (1,8%), Norwegen (1,5%) und Grossbritannien (0,4%).
1979 lag wieder die BRD vorn (33,4%), dann folgten Oesterreich (15,9%), Spanien (13%), die Niederlande (12,8%), Schweden (6,4%), Italien (5,8%), Equador (3,6%), Singapur (1,9%), die Philippinen (1,3%) und Belgien/Luxemburg (0,9%).
Als letztes Beispiel sei das Jahr 1982 aufgeführt. Diesmal beanspruchte Griechenland den Hauptanteil schweizerischer Waffenlieferungen (20,9%). An zweiter Stelle folgte bereits wieder die BRD (20,5%), dann Nigeria (18,6%), Oesterreich (14,4%), Schweden (7,8%), Grossbritannien (2,1%), Spanien (2,1%), die Türkei (2%), Frankreich (1,9%) und Belgien/Luxemburg (1,8%).
Die schweizerischen Waffenexporteure können mit einer stabilen Gruppe von Abnehmerländern rechnen. Es sind dies die europäischen Staaten BRD, Spanien, Oesterreich und Schweden. Diese Länder gehörten in allen vier Stichjahren zu den wichtigsten Abnehmern. Andere europäische Länder tauchen zwei- bis dreimal unter den wichtigsten Abnehmerländern auf: so Norwegen, Italien, Frankreich, die Niederlande, Belgien/Luxemburg sowie Grossbritannien. Nur je einmal unter den zehn Hauptabnehmern sind Griechenland und die Türkei sowie Japan und die USA in Uebersee.
Während die europäischen Industrienationen also zu den treuesten Kunden schweizerischen Kriegsmaterials gehören, fällt die Gruppe der Entwicklungsländer durch starke Wechsel auf. Lediglich der Iran taucht zweimal in der Liste der zehn wichtigsten Abnehmerländer auf. Die andern Entwicklungsländer kommen nur je einmal in die Ränge; so Chile, Ghana, Equador, Singapur, die Philippinen sowie Nigeria. Während sich die europäischen Industrienationen laufend mit Schweizer Kriegsmaterial eindecken, katapultieren sich die Entwicklungsländer eher mit einmaligen Grossaufträgen in die Liste der zehn wichtigsten Hauptabnehmer.
Insgesamt verteilen sich die jährlichen Gesamtexporte auf jeweils 50-70 Länder. Zum Teil handelt es sich jedoch um kleine Lieferungen oder um solche mit geringem Wert. Die grossen Beträge entfallen in erster Linie auf Lieferungen der Firma Bührle (Fliegerabwehrkanonen mit Munition und Feuerleitgeräten). Bedeutend sind aber auch die Ausfuhren der Firma MOWAG AG (gepanzerte Fahrzeuge).[4] 1975 verteilte sich die

[1] Absolute Zahlen 1975-1982 in: Frei/Tobler 1983, S.176-183
[2] Dürst 1983, S.140.
[3] Länderweise Aufgliederung der Waffenexporte 1973 in: DzW (Sonderherft) 1974
[4] Länderweise Aufgliederung der Waffenexporte 1975-1982 in: Frei/Tobler 1983, S.176-183

Gesamtausfuhr von rund 370 Millionen Franken auf folgende Hauptlieferanten: der Bührle-Konzern, mit seiner Maschinenfabrik Oerlikon Bührle, der Contraves und der Hispano-Oerlikon, lieferte 85,9% der Kriegsmaterialien, die 1975 exportiert wurden. Er führte Kanonen, Geschütze, Feuerleitsysteme, Raketen und Munition aus. Mit grossem Abstand folgte die MOWAG mit 5,5%. Der Kreuzlinger Betrieb lieferte Panzerfahrzeuge. Weitere namhafte Exporteure lieferten 1975 optische Komponenten, Sprengmittel, Waffenteile, Gewehre, Pistolen und Munition. Auf insgesamt bloss zwölf Firmen entfielen 1975 98,1% aller Kriegsmaterialexporte.[1]

In den Jahren 1973 bis 1983 lagen den Behörden Ausfuhrgesuche im Wert von durchschnittlich 596 Millionen Franken pro Jahr vor. Am geringsten war der Wert 1973 mit 269 Mio Franken, am höchsten 1983 mit 988 Mio Franken. Bewilligt wurden Ausfuhren im Gesamtwert von durchschnittlich 383 Mio Franken (64,2% des Gesamtwerts der Ausfuhrgesuche); Ausfuhren im Wert von durchschnittlich 213 Mio Franken (35,8%) wurden nicht bewilligt.
Pro Jahr hatten die Bewilligungsbehörden durchschnittlich 2'625 Gesuche zu behandeln. Der Löwenanteil der Ausfuhrgesuche, nämlich durchschnittlich 1'618 oder 61,6%, behandelte das EMD in eigener Regie. EPD und EMD gemeinsam entschieden durchschnittlich über 987 Gesuche (37,6%). Dem Bundesrat lagen pro Jahr im Durchschnitt 20 Gesuche (0,8%) vor.[2] Wertmässig aber waren die vom Bundesrat entschiedenen Gesuche mit einem durchschnittlichen Wert von 9,7 Mio Franken die bedeutendsten. Der Durchschnittswert der Gesuche, die vom EPD und EMD gemeinsam behandelt wurden, lag demgegenüber bei 0,4 Mio Franken, der durchschnittliche Wert der vom EMD selbst entschiedenen Gesuche bei 0,001 Mio Franken.
Nochmals ein anderes Bild ergibt sich aus dem Anteil der einzelnen Bewilligungsinstanzen am durchschnittlichen Gesamtwert der jährlichen Ausfuhrgesuche. Hier stehen EMD und EPD mit ihren gemeinsam behandelten Ausfuhrgesuchen an der Spitze. Sie entschieden durchschnittlich über Gesuche im Wert von 399 Mio Franken (76,0% der durchschnittlichen Gesamtsumme pro Jahr), während der Anteil des Bundesrates 194 Mio Franken (32,6%) und der des EMD 3 Mio Franken (0,5%) betrug.

Die Statistik belegt, dass das EMD nur die kleineren Ausfuhrgesuche behandelte, während die bedeutenderen Posten auch dem EPD vorlagen oder dem Bundesrat unterbreitet wurden. Zieht man allerdings die einzelnen Jahreswerte in Betracht, werden Veränderungen in der Rollenverteilung der einzelnen Bewilligungsinstanzen sichtbar. Pendelte der Wert der vom Bundesrat erteilten Bewilligungen bis 1978 um 50 Prozent des jährlichen Gesamtwertes der Bewilligungsgesuche, so lag er in den nächsten 5 Jahren deutlich darunter. Nur 1981 betrug er ausnahmsweise 45,9%. Sonst lag er immer unter 10%. Was dem Bundesrat nicht vorlag, musste von den andern Instanzen entschieden werden. Zunächst waren es EPD und EMD gemeinsam, die ihren Anteil beträchtlich ausweiteten. Ausser 1981 lag er immer über 90%. In den nächsten beiden Jahren aber lag auch der alleinige Anteil des EMD deutlich höher als in den vorangegangenen Jahren. 1982 und 1983 betrug er über 1%, während er vorher bis auf 1975 immer unter 0,5% gelegen hatte.
Zieht man nur das Verhältnis zwischen beantragten und bewilligten Ausfuhrgesuchen in Betracht, erhält man zusammenfassend den Eindruck, dass das KMG greift: Im Schnitt wurden Gesuche im Wert von einem Drittel der beantragten Gesamtausfuhr nicht bewilligt. Auch die Beobachtung, dass über Ausfuhrgesuche in beträchtlichem Ausmass von politisch verantwortlicheren Stellen entschieden wird, spricht für die Wirksamkeit des KMG. Allerdings ist bei den Entscheiden der politisch verantwortlichen Instanzen eine rückläufige Tendenz zu verzeichnen. Und verfolgt man die Ausfuhrstatistik sowie die Liste der Empfängerländer, werden Zweifel an der Griffigkeit des KMG wach: Die Waffenexporte nehmen auch unter dem KMG beträchtlich zu, und Länder, deren Menschenrechtspolitik umstritten ist, oder die als Krisengebiete gelten könnten, bleiben

[1] Dürst 1983, S.141-142; DzW 11/1976, S.1; Gysling 1977, S.851; Tanner/Häfliger 1983, S.35-36
[2] Vgl. die Angaben bei: Dürst 1983

Kunden der schweizerischen Rüstungsindustrie. Es wird fraglich, ob der Bundesrat sein Versprechen, in der Kriegsmaterialausfuhr schärfer vorzugehen, zurückhaltender zu sein, eingehalten hat. Die Kriegsmaterialexporte nach 1972 lassen vermuten, dass das Problem nach dem Inkrafttreten des KMG nicht aus Abschied und Traktanden fällt, sondern Gegenstand politischer Auseinandersetzungen bleibt.

3.3. Die Waffenausfuhrpolitik nach 1972

In den politischen Auseinandersetzungen um die Waffenausfuhr nach 1972 war zunächst die Auslegung und Anwendung des KMG umstritten, insbesondere die Bestimmungen, die dem Bundesrat einen weiten Ermessensspielraum offen liessen, sowie die statistische Erfassung der Waffenausfuhr:

Waffenexporte in Entwicklungsländer und Auslegung von Artikel 11, Absatz 2 des KMG

Unmittelbar nach der Abstimmung über die Waffenausfuhrverbotsinitiative stand erneut die Frage zur Diskussion, ob die Bestimmungen des KMG über Waffenexporte in Entwicklungsländer "sehr restriktiv zu handhaben und dem Parlament umgehend eine Liste der Embargo-Länder vorzulegen", oder ob "Waffenexporte nach Entwicklungsländern (gemäss Definition der OECD) generell zu untersagen" seien.[1] Grund, diese Fragen erneut aufzugreifen, war für die Urheber das knappe Abstimmungsergebnis, dem es ihrer Meinung nach Rechnung zu tragen galt. Sie stellten fest, die Initiative habe die Unterstützung breiter Kreise der Bevölkerung, insbesondere kirchlicher und entwicklungspolitischer Kreise gefunden. Die Veröffentlichung einer Liste der Länder der 3. Welt, die einem Embargo unterstehen, oder ein generelles Embargo für Entwicklungsländer würde dem Willen dieser Kreise im Sinne eines Kompromisses zwischen einem totalen Waffenausfuhrverbot, wie es die Initiative verlangt habe, und der teilweisen Embargo-Politik des Bundesrates entsprechen.[2]
Der Bundesrat wandte sich sowohl gegen eine Embargoliste als auch gegen ein generelles Embargo für Entwicklungsländer: Er habe mehrfach betont, "dass er eine zurückhaltende Praxis üben und strenge Massstäbe anlegen werde" in seiner Waffenausfuhrpraxis. Es seien deshalb zuerst die Erfahrungen abzuwarten, die mit dem eben erst in Kraft gesetzten KMG gemacht würden, bevor eine Ueberarbeitung der rechtlichen Bestimmungen in Angriff genommen werden solle. Zudem entspreche ein generelles Embargo nicht dem Willen des Gesetzgebers, wie er durch den Erlass des KMG sowie die Nichtergreifung des Referendums gegen das KMG zum Ausdruck gekommen sei. Die Embargoliste anderseits müsste auch Länder umfassen, die kein Gesuch um Lieferung von Kriegsmaterial gestellt hätten und möglicherweise auch nicht stellen würden. Dies könnte die "aussenpolitischen und Handelsbeziehungen" der Schweiz zu diesen Ländern "unnötig" belasten. Dieser Auffassung folgte auch das Parlament.[3]

Auch die "Arbeitsgemeinschaft für Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot" (ARW), die Nachfolgeorganisation des Initiativkomitees für ein Waffenausfuhrverbot, schaltete sich in die Auseinandersetzung um die Auslegung von Artikel 11, Absatz 2 des KMG ein.[4] Das Initiativkomitee hatte dazu bereits im Vorfeld der Abstimmung konkrete Angaben erbeten. U.a. wollte es wissen, ob "Argentinien, Bolivien, Chile, Iran, Peru, Portugal, Spanien" einem Embargo unterstellt würden. In seiner Antwort verwies der Bundesrat darauf, dass er kein generelles Embargo aussprechen werde, sondern "in jedem einzelnen Falle entsprechend der damaligen Lage" entscheiden

[1] StenBull NR 1973, S.217, 221
[2] ebd., S.217-218, 222-224
[3] ebd., S.218, 222-223, 226-227
[4] Dürst 1983, S.127-133

werde.[1] Als dann in der Jahresstatistik 1973 der Kriegsmaterialausfuhr ausser Argentinien alle fraglichen Länder als Empfänger schweizerischen Kriegsmaterials auftauchten,[2] Iran und Spanien sogar als bester und drittbester Kunde, setzte Kritik ein, die nie abriss und auch Lieferungen in andere Länder betraf, z.B. auch Exporte in den Libanon, nach Ghana, in die Philippinen, nach Singapur, Guatemala und Nigeria.
Die ARW war der Meinung, dass in diesen Ländern Bedingungen erfüllt waren, unter denen keine Ausfuhrbewilligungen erteilt werden durften: Sie waren in interne, bürgerkriegsähnliche Konflikte verwickelt, standen zu ihren Nachbarländern in spannungsgeladenen Beziehungen oder wiesen innenpolitische Verhältnisse auf, die den Bestrebungen der schweizerischen Menschenrechts- und Entwicklungspolitik widersprachen sowie ihre humanitäre Hilfe beeinträchtigten.[3]

Export von Kleinflugzeugen und Auslegung des Kriegsmaterialbegriffs

Der Kriegsmaterialbegriff des KMG war unpräziser und weniger umfassend als der des KMB. Zum exemplarischen Streitobjekt über die Frage "Kriegsmaterial: ja oder nein?" wurden die Kleinflugzeuge "Pilatus Porter".[4] In seinen Erläuterungen zum KMG hatte der Bundesrat dem Initiativkomitee geschrieben, dass der Porter als Kriegsmaterial gelte, "falls er bewaffnet" sei oder "Einbauten für Waffen, Munition, Ziel-, Beobachtungs- und Aufnahmeapparate" aufweise. Der Bundesrat werde sich "gegebenenfalls vergewissern, dass aus der Schweiz gelieferte Pilatus-Porter nicht in Kampfgebieten eingesetzt" würden.[5] Damit war der Streit jedoch nicht aus der Welt.
Die ARW brachte in Erfahrung, dass PilatusPorter, die sich durch geringfügige Aenderungen für den militärischen Einsatz umrüsten liessen, in Länder der 3. Welt exportiert wurden, in denen Konflikte herrschten.[6] So wurden ihrer Ansicht nach mit Bolivien, Burma, Chile, Guatemala, dem Irak, Malaysia und Mexiko Länder beliefert, in denen "bürgerkriegsähnliche Zustände" herrschten oder "die Bevölkerung grausam unterdrückt" würde.[7]
1980 wurde bekannt, dass in Guatemala Kleinflugzeuge des Typs Pilatus PC7, die aus der Schweiz geliefert worden waren, bei Kampfeinsätzen der guatemaltekischen Armee gegen die bäuerliche Bevölkerung eingesetzt wurden. Damit bestätigte sich einmal mehr die in ausländischen Zeitschriften vertretene Meinung, der PC7 lasse sich mit gewissen Aenderungen für den militärischen Einsatz umrüsten. Im Parlament führte diese Nachricht zu verschiedenen Vorstössen. Der Bundesrat wurde aufgefordert, "die Pilatus PC-7 dem Kriegsmaterialgesetz zu unterstellen", und er wurde u.a. angefragt, ob er "nicht auch feststellen" müsse, dass "Grund zur Annahme" bestehe, das KMG sei "verletzt worden".[8]
Nach Auffassung des Bundesrates aber lag im Falle der nach Guatemala gelieferten Kleinflugzeuge keine Verletzung des KMG vor, denn als Kriegsmaterial gälten nur bewaffnete Flugzeuge mit Einbauten für Waffen und Munition oder sonstigen Vorrichtungen für militärische Verwendung.[9]
Er gab bekannt, die zuständigen Organe hätten die Fluggeräte überprüft und festgestellt, dass es sich um kein Kriegsmaterial im Sinne des Gesetzes handle. Es träfe zu, dass ausländische Firmen Ausrüstungen anböten, die auch zur Bewaffnung der PC-7 ver-

---

[1] DzW 5/1972
[2] DzW (Sonderheft) 1974
[3] DzW 6/1973, 7/1974; FP 4/1978, 8/1979, 10/1979, 11/1980, 13/1980, 14/1980, 16/1981, 20/1982, 24/1983
[4] Dürst 1983, S.136-137
[5] DzW 5/1972
[6] FP 6/1979, 11/1980, 13/1980, 14/1980, 15/1980
[7] FP 14/1980
[8] StenBull NR 1982, S.989
[9] StenBull NR 1977; S.548-549; 1981, S.579, 1982, S.989

wendet werden könnten, und dass er Lasten irgendwelcher Art transportieren könne, am zivilen Charakter der Maschine ändere dies jedoch nichts, weshalb sie nicht unter das KMG falle.[1] Auf die Folgen eines Exportverbots für Kleinflugzeuge ging der Bundesrat in der Diskussion ebenfalls ein.

Das Problem der Kleinflugzeuge beschäftigte Parlament und Bundesrat aber auch weiterhin: 1983 lud ein Postulat den Bundesrat ein, "einen Bericht über die Verwendung der PC-7-Flugzeuge in Guatemala zu erstatten und die Kriegsmaterial-Verordnung in dem Sinne abzuändern, dass auch der Export von Leichtflugzeugen einer Bewilligungspflicht unterstellt wird, eventuell einer Meldepflicht mit Verbotsvorbehalt".[2]

Kriegsmaterialstatistik und Kontrolle der Ausfuhr

Das KMG verpflichtete den Bundesrat, die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte regelmässig über die Kriegsmaterialausfuhr zu orientieren. Die Oeffentlichkeit war weiterhin auf die Angaben in der Aussenhandelsstatistik angewiesen, die unvollständig waren. Der Bundesrat war der Auffassung, dass "die Orientierung der Oeffentlichkeit durch andere Mittel als die Aussenhandelsstatistik ... berechtigte Interessen verletzen" könnte.[3] Die ARW jedoch hatte sich eine halbjährliche, nach Bestimmungsländern, Wert und Stückzahl aufgegliederte Statistik über die Ausfuhr von Kriegsmaterial gewünscht. Sie bemühte sich darum weiter um die "Verbesserung und Vervollständigung der Statistik".[4] Zunächst konnte sie aufgrund einer Korrespondenz mit der Oberzolldirektion ihre auf der Aussenhandelsstatistik beruhenden Berechnungen verfeinern. Gesamthaft gesehen ergaben sich daraus jedoch kaum Verschiebungen zu den früheren Berechnungen.[5]
1975 zog die Oberzolldirektion selbst nach, nachdem das EMD 1974 aufgrund entsprechender Kritik von seiten der ARW hatte zugeben müssen, dass "die effektive Ausfuhr stets höher" war, "als dies aus der Aussenhandelsstatistik für hartes Kriegsmaterial" hervorging.[6] Sie entsprach der ARW-Forderung, es sei eine vollständigere Statistik zu veröffentlichen: Anfang 1975 begann sie eine monatliche Kriegsmaterialstatistik herauszugeben, die zwar nicht die einzelnen Positionen, immerhin aber den Exportwert in die einzelnen Länder auswies. Die neue Statistik zeigte, dass die bisherigen Berechnungen der ARW die tatsächlichen Kriegsmaterialexporte wie erwartet unterschätzt hatten.[7]
Die Freude über die genauere Statistik hielt bis 1980 vor. Dann stellte sich heraus, dass die in der Statistik der Oberzolldirektion ausgewiesenen Empfängerländer nicht den Endbestimmungsländern zu entsprechen brauchten. Die antimilitaristische Monatsschrift "virus" hatte in Erfahrung gebracht, dass Kriegsmaterial, das für Equador bestimmt war, zunächst zur Weiterverarbeitung nach Italien exportiert und in der Statistik als Export nach Italien erfasst worden war.[8] In seiner Antwort auf eine entsprechende Anfrage im Parlament gab der Bundesrat diesen Sachverhalt zu: "Das Verbrauchsland ist somit nicht in allen Fällen identisch mit dem Endbestimmungsland. In der Aussenhandelsstatistik wird das Verbrauchs- oder Veredelungsland aufgeführt, während in der internen Statistik des Militärdepartements das Endbestimmungsland angegeben wird. Dadurch ergeben sich in den beiden Statistiken Unterschiede in den Angaben über die Verbrauchsländer. Die Geschäftsprüfungskommissionen wurden über diese Unter-

---

1 StenBull NR 1981, S.579
2 Uebersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung 1983 III, S.33
3 DzW 5/1973
4 DzW (Sonderheft) 1974
5 ebd.
6 FP 14/1980
7 DzW 8/1975; 9/1975
8 FP 14/1980; virus Sept. 1980

schiede regelmässig aufgeklärt."[1] Trotz den Protesten blieb es bei der "doppelten Buchführung" über die Waffenexporte.

Neben der Auslegung und Anwendung des KMG gaben Probleme der Waffenexporte zu Auseinandersetzungen Anlass, die vom KMG nicht erfasst wurden, insbesondere die Probleme des Waffenhandels, der Nuklearexporte sowie der Internationalisierung der Rüstungsproduktion.

Waffenhandel

Die Expertenkommission, die nach dem Bührle-Skandal das Waffenausfuhrproblem unter die Lupe genommen hatte, war zum Schluss gekommen, dass auch "der Handel mit Waffen, welche die Schweiz nicht berühren, ... unter Bewilligungspflicht gestellt werden" sollte.[2] Der Bundesrat verzichtete dann aber darauf, entsprechende Bestimmungen in seinen KMG-Entwurf aufzunehmen. Er argumentierte mit einem Bundesgerichtsentscheid, der festgestellt habe, "dass Artikel 41 der Bundesverfassung solche Geschäfte nicht" umfasse, und der auf die "praktische Unmöglichkeit hingewiesen" habe, "mündliche oder schriftliche Verhandlungen über Geschäfte, die im Ausland vollzogen werden sollen, wirksam zu verhindern".[3] Ein Antrag, der auch den Handel mit Waffen, welche die Schweiz nicht berühren, dem KMG unterstellen wollte, scheiterte im Parlament.[4]
Das vom KMG nicht erfasste Problem aber blieb bestehen. Die ARW registrierte es im Zusammenhang mit den Waffengeschäften von Tochterfirmen schweizerischer Unternehmen, mit Waffenschiebereien kleinerer Firmen mit Domizil in der Schweiz sowie mit Waffenhandels- und Werbezeitschriften, die in der Schweiz hergestellt werden.[5]
Aufmerksamkeit erregten aber auch Waffenschmuggelaffären, Bestechungsskandale im Zusammenhang mit Waffengeschäften im Ausland sowie vermutete finanzielle Beteiligungen an Waffenhandelsgeschäften, in die die Schweiz, Schweizer oder schweizerische Geldinstitute einbezogen waren.[6]

Im Parlament kam der Waffenhandel im Zusammenhang mit Waffenexporten nach Südafrika zur Sprache:
Obwohl der Bundesrat gegen Südafrika ein Ausfuhrverbot für Kriegsmaterial verhängt habe, sei der Bührle-Konzern ein wichtiger Lieferant der südafrikanischen Armee geblieben. Er beliefere Südafrika über seine ausländischen Tochterfirmen, während Finanzierung, Verbuchung und Marketing von der Oerlikon-Bührle Holding mit Sitz in Zürich getätigt würden, wusste ein Nationalrat zu berichten. Er schlug vor, den Artikel 9 des KMG dahingehend neu zu fassen, dass auch der Handel mit Kriegsmaterial ausserhalb der Landesgrenzen bewilligungspflichtig würde, wenn die dafür verantwortlichen natürlichen oder juristischen Personen Wohnsitz in der Schweiz haben. Der Bundesrat lehnte den Vorschlag ab. Er berief sich wieder auf den Entscheid des Bundesgerichtes vom 22. Januar 1951, wonach der Handel mit Kriegsmaterial nicht von Artikel 41 der Bundesverfassung erfasst werde. Eine entsprechende Aenderung des KMG sei deshalb nicht verfassungskonform und wäre zudem in der Praxis auch schwer zu kontrollieren, argumentierte der Bundesrat. Der Nationalrat folgte dieser Auffassung.[7]

---

[1] Zit. in: ARW (Hrsg.) 1981
[2] Bericht vom 13.11.1969, S.50
[3] Bericht vom 7.6.1971, S.8
[4] StenBull NR 1972, S.167-169
[5] FP 2/1977, 3/1978, 11/1980, 16/1981
[6] DzW 7/1974, 9/1975; FP 6/1979, 11/1980, 22/1982
[7] StenBull NR 1978, S.969-970

Viel ausserparlamentarischen Staub wirbelte eine militärtechnische Ausstellung in Winterthur im Jahre 1981 auf:
Anfang Jahr wurde bekannt, dass der Herausgeber der auf Rüstungstechnik und Wehrwesen spezialisierten Zeitschrift "Armada International", die dreisprachig weltweit 30'000 Adressaten erreichte, vom 29. Juni bis zum 4. Juli 1981 eine "Internationale Ausstellung für Simulation, Ausbildung, Logistik, Unterhalt und Spezialfahrzeuge" (kurz: W'81) plante. Vorgesehen war zunächst, "für die internationale Militärfachwelt" - so die Eigenwerbung des Veranstalters - neben Simulationsgeräten für Ausbildung und verschiedensten Einrichtungen der Logistik auch Kriegsmaterial im engsten Sinne wie Panzer, gepanzerte Fahrzeuge und Sturmgewehr-Neuentwicklungen bereitzustellen sowie Fachtagungen über Simulation, Wartung und Geräteintegrationsprobleme durchzuführen.[1]

Gegen dieses Ausstellungsprojekt regte sich bald Widerstand: ARW, SFR, eine ad hoc gegründete örtliche Aktionsgruppe gegen die W'81 sowie Winterthurer Linksparteien traten an die Oeffentlichkeit, formulierten Proteste und gaben bekannt, die W'81 verhindern zu wollen. Dabei liessen sie sich auch vom Widerstand gegen die "Military Electronic Defence Expo" (MEDE) in Wiesbaden leiten.[2] Es kam zu Störaktionen im Winterthurer Stadtparlament[3] und gegen die Ausstellungsvorbereitungen,[4] zu Protestkundgebungen und -aktionen[5] sowie zu Vorstössen in Parlamenten, an den Bundesrat und bei der Bundesanwaltschaft.[6]
Die vielen Proteste und Aktionen im Vorfeld der W'81 - nicht zentral organisiert, sondern spontan von einer Reihe unabhängig operierender Gruppen, Organisationen und Einzelpersonen durchgeführt; deutlich von der Zürcher Jugendbewegung geprägt, und auch von Kreisen unterstützt, die weder der Friedensbewegung noch der Jugendbewegung nahestanden[7] - blieben nicht ohne Wirkung:
Der Winterthurer Stadtrat forderte den Aussteller nachträglich auf, weder schweizerische noch ausländische Waffensysteme zu zeigen.[8]
Das EMD, das die W'81 zunächst begrüsst und seine Beteiligung zugesagt hatte, distanzierte sich später wieder vom Projekt. Es gab dem Organisator schliesslich zu verstehen, dass er keine Einfuhrbewilligung für Waffen erhalten werde. Zudem legte es ihm nahe, auf schweizerische Waffen und Waffensysteme zu verzichten. Seine Teilnahme beschränkte sich schliesslich darauf, der Ausstellung die EMD-eigene Panzersimulationsanlage zur Verfügung zu stellen und die Einladung zur W'81 den Militärattachés zukommen zu lassen.[9] Die Organisatoren der W'81 waren schliesslich gezwungen, ihr ursprüngliches Ausstellungsprogramm zu reduzieren und auf Kriegsmaterial im engeren Sinn zu verzichten.
Die W'81-Gegner gaben sich mit diesen Zugeständnissen nicht zufrieden. Ihr Ziel war es, die W'81 zu verhindern. Ein Verbot kam für die Behörden aber nicht in Frage, und eine Absage wäre für die Organisatoren mit Schadenersatzforderungen verbunden gewesen.[10]
Am 29. Juni sollte deshalb die W'81 wie geplant eröffnet werden. Der Widerstand gegen die W'81 trat deshalb in seine zweite Phase: Am 27. Juni 1981 fand eine Demonstration mit 2'000 - 4'000 Teilnehmern statt, und während praktisch der ganzen Dauer

---

1 Dokumentation 1981, S.4, 11-12; FP 16/1981
2 FP 16/1981; Dokumentation 1981, S.11-12; virus 39/1981, S.13
3 Dokumentation 1981, S.7-9
4 Dokumentation 1981, S.35, 77-79; virus 40/41/1981, S.26, 42/1981, S.9; WoZ 11/1981
5 virus 40/41/1981, S.26, 42/1981, S.9; Dokumentation 1981, S.34-35
6 FP 17/1981; virus 40/41/1981, S.26; Dokumentation 1981, S.31, 34, 7-9, 18-21, 24-25, 30-36
7 Dokumentation 1981, S.17, 33, 38-39
8 ebd., S.18-19, 30
9 ebd., S.12-15, 36
10 ebd., S.11, 18-25, 30

der sechstägigen Ausstellung behinderte ein gewaltloser "Menschenteppich" die Ausstellungsbesucher beim Zutritt zu den Ausstellungshallen.[1]

Nuklearexporte

Die Schweiz hatte den Atomsperrvertrag ratifiziert. Für den Export von Teilen nuklearer Anlagen bestehen deshalb besondere Auflagen. 1980 vermerkte die ARW, dass die Schweiz "in neuer Zeit ... wegen ihrer Exporte von Bestandteilen für Atomkraftwerke an potentielle Atommächte (Argentinien, Pakistan) ins Zwielicht" geraten sei.[2] Im Parlament gab es verschiedene Vorstösse in Sachen Atomtechnologieexporte. Allen Interpellanten ging es einerseits um die Einzelheiten der Transaktionen, um die Rolle der Behörden sowie um die Frage einer eventuellen Umgehung rechtlicher Bestimmungen. Die Vorstösse wollten letztlich verhindern, dass Schweizer Firmen zur Weiterverbreitung militärisch nuklearer Atomtechnologie beitragen.[3]
In seinen Antworten unterstrich der Bundesrat die Bedeutung des Atomsperrvertrages, vertrat aber die Ansicht, dass diesem nicht durch stärkeren Druck und schärfere Restriktionsmassnahmen Nachachtung verschafft werden könne, sondern durch die Ausschöpfung seiner Möglichkeiten, die zum Beispiel die "Entwicklung internationaler Zusammenarbeit im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie" fördern könnten.[4] Die Nukleargeschäfte und der Uranhandel seien mit rechten Dingen zugegangen. Gesetzliche Bestimmungen oder internationale Vereinbarungen seien keine umgangen worden.[5]

Anlass zu ausserparlamentarischen Aktionen gab es im Zusammenhang mit Nuklearexporten ebenfalls:
Am 14. März 1980 war ein 500-Millionen-Geschäft perfekt geworden: Die Firma Sulzer AG Winterthur unterschrieb in Buenos Aires einen Vertrag mit der argentinischen Militärregierung über die Lieferung einer Anlage zur Produktion von 250 Tonnen schweren Wassers jährlich. Als das Geschäft öffentlich bekannt wurde, bildete sich Mitte 1980 auf Anregung der Arbeitsgruppe Dritte Welt Bern, der Nationalen Koordination der Atomkraftgegner, des Schweizerischen Friedensrates und der ARW in Bern die "Arbeitsgemeinschaft gegen Atomexporte" (AGA).[6] Die AGA glaubte, "sieben Indizien" dafür zu haben, dass Argentinien die Eigenproduktion von Atomwaffen anstrebe und mit der Sulzer-Schwerwasseranlage in den Besitz des letzten Gliedes eines vollständigen Nuklearkreislaufes und damit zur völligen nukleartechnischen Unabhängigkeit gelange. "Sulzers Bombengeschäft mit Argentinien" interpretierte die AGA deshalb als "Schweizer Beihilfe zum Atomkrieg". Sie forderte vom Bundesrat "die unverzügliche Rücknahme der Exportbewilligung für die Sulzer-Produktionsanlage für Schwerwasser nach Argentinien", "das Verbot sämtlicher Exporte von Atomtechnologie", "die strikte Einhaltung der Bestimmungen des Atomsperrvertrages durch die Schweiz" sowie die Unterstützung der "Bemühungen um eine atomare und konventionelle Abrüstung unter strengerer und wirksamer Kontrolle der Völkergemeinschaft".[7]
Die AGA trat mit ihren Vermutungen und Forderungen an die Oeffentlichkeit, organisierte eine Demonstration in Winterthur, an der am 18. Oktober 1980 1'000-1'500 Per-

[1] ebd., S.41-109; virus 42/1981, S.9; CFD (Hrsg.) 1981; Rundbrief des SVB, Sept. 1981, S.5-10
[2] FP 12/1980
[3] StenBull NR 1981, S.872-874, 1982, S.108-109, 1009-1010
[4] StenBull NR 1981, S.873-874
[5] ebd.; 1982, S.1010
[6] Bilanz 6/1981, S.156; AGA (Hrsg.) 1980, S.74
[7] AGA (Hrsg.) 1980a, S.8-59, 75

sonen teilnahmen, und gab eine Informationszeitung sowie eine umfangreiche Broschüre heraus.[1]
Das Sulzer-Geschäft, das der Gründung der AGA Pate gestanden hatte, war nicht der einzige umstrittene Nukleartransfer. Die AGA deckte weitere auf[2] und blieb bestehen, als der Protest gegen das Argentinienprojekt Sulzers bereits abgeflaut war. Sie wandte sich gegen jeden Export atomarer Technologie und verfolgte die Nonproliferationspolitik aus kritischer Sicht.[3]

Im Oktober 1981 fand in den Hallen der Basler Mustermesse zum 6. Mal die "Internationale Fachmesse und Fachtagung für kerntechnische Industrie" (kurz: "Nuclex") statt. Bis anhin war die Messe jeweils ohne viel Staub aufzuwirbeln durchgeführt worden. Die Aktionen der AGA gegen den Export der Schwerwasseranlage nach Argentinien hatten jedoch Friedens- und Oekologiebewegung für die Zusammenhänge zwischen ziviler und militärischer Nutzung der Atomenergie sensibilisiert.[4] Seit der erfolgreichen Besetzung des Baugeländes für das geplante AKW-Kaiseraugst 1975 gab es in und um Basel zudem eine selbstbewusste und aktionsgewohnte Bewegung gegen AKW, die ihre Behörden verfassungsrechtlich dazu verpflichtet hatte, alles in ihren Möglichkeiten Stehende zu tun, um AKW auf ihrem Gebiet und in ihrer Umgebung zu verhindern.[5] Indem sie die "Nuclex" duldeten, kamen sie dieser Verpflichtung aber nicht nach.
Gegen die Durchführung der 6. Nuclex gründete sich deshalb 1981 die Aktionsgruppe "Nix-Nuclex". Ihr Ziel: Absage der 6. und weiterer Messen und Fachtagungen für kerntechnische Industrie in Basel.[6] Vorgesehen wurden in Basel Standaktionen, ein Schweigekreis sowie eine internationale Grossdemonstration. Sollte die Nuclex trotz diesen Protesten stattfinden, wollte man sie gewaltfrei verhindern, behindern und stören.[7] Im städtischen Parlament lief parallel zu den Aktionen der Gruppe "Nix-Nuclex" ein Vorstoss, der ebenfalls die Absetzung der Messe verlangte.[8] Doch trotz Gegenaktionen wurde die Nuclex am 6. Oktober programmgemäss eröffnet. Störaktionen, Strassentheater und andere Aktivitäten wurden von der Polizei durch grossräumige Absperrungen ferngehalten oder durch harte Polizeieinsätze vereitelt. Auch ein "Menschenteppich", der nach Winterthurer Vorbild hätte ausgerollt werden sollen, kam unter diesen Umständen nicht zustande. So verlief die Messe weitgehend ungestört, und am Ende der Ausstellung konnten sie die Nuclex-Gegner zunächst nur symbolisch in einem Trauerzug zu Grabe tragen.[9] In ihrem Schlussbericht konnte sich die Messeleitung darüber freuen, "dass das angestrebte Ziel der 'Nix-Nuclex', die Störung und Verhinderung der Fachmesse, in keinem Punkt erreicht worden ist, weder beim Einräumen noch während der Messe selbst".[10] Dass die Nuclex-Ausstellungsfläche um fast die Hälfte kleiner war und bedeutend weniger Aussteller nach Basel kamen als 1978 und dass die weitere Durchführung der Nuclex von der Regierung wenig später in Frage gestellt wurde, hatte seinen Grund dann auch eher in der allgemeinen Krise der Atomindustrie als im konkreten Widerstand der "Nix-Nuclex".[11]

---

1 FP 14/1980, 15/1980; Dumartheray (Hrsg.) o.J., S.44-45; AGA (Hrsg.) 1980a, S.74; AGA (Hrsg.) 1980b; Basler AZ 7.8.1980; BaZ 20.10.1980; Pressemitteilung der AGA vom 17.6.1980, i.e.S.
2 AGA (Hrsg.) 1980a, S.60-66
3 SFR (Hrsg.) 1981a, S.105
4 virus 42/1981, S.12-15. Die AGA liess sich auch zur Nuclex verlauten. (Basler AZ 20.8.1981)
5 Schroeren 1977; Epple 1981
6 virus 42/1981, S. 13; Basler AZ 3.9.1981
7 Basler AZ 3.9.1981
8 ebd. 20.8.1981
9 virus 44/1981, S.9; Basler AZ 12.10.1981
10 Zit. in: Basler AZ 14.10.1981
11 Basler AZ 14.10.1981; BaZ 19.11.1981

Internationalisierung der Rüstungsproduktion

Schweizerische Rüstungsfirmen begannen in zunehmendem Masse, ihre Produktion zu internationalisieren. Eine erste Strategie, die sie dabei verfolgten, war die Lizenzvergabe. Ueber Kooperationsverträge mit rechtlich unabhängigen Firmen im Ausland gelangte damit schweizerisches Kriegsmaterial- know-how ausser Landes. Beispielsweise verkaufte die MOWAG in Kreuzlingen ihre Radpanzer-Baupläne an eine Firma in Chile, für das keine Exportbewilligungen mehr erteilt wurden. Die SIG in Schaffhausen schloss Zusammenarbeitsverträge mit französischen, philippinischen und chilenischen Gewehrfabriken. Dabei lieferte sie Chile auch den entsprechenden Maschinenpark. Und Bührle schliesslich schloss Lizenzverträge mit französischen und amerikanischen Firmen.[1]
Eine zweite Strategie zur Internationalisierung der Produktion war die Verlagerung von Produktionsstätten an ausländische Standorte. "Ein über die ganze Welt verbreitetes Netz von Tochterfirmen - kein Kontinent ohne Bührle-Niederlassung - erlaubt es den wichtigsten Schweizer Waffenproduzenten, die nationale Gesetzgebung problemlos zu umgehen. Staaten, für die der Bundesrat keine Waffenausfuhrbewilligung erteilt, werden von Bührle-Töchtern im Ausland beliefert."[2] Bührle war zum Beispiel in der Lage, seine Feuerleitgeräte "Superfledermaus" und "Skyguard" bei der Tochterfirma "Contraves Italiana", Munition bei der britischen Tochter "British Manufacture and Research" und seine Flab-Geschütze bei einer andern italienischen Niederlassung herstellen und ausliefern zu lassen.[3] Und so konnte der Bührle-Konzern über seine ausländischen Niederlassungen Lieferant der südafrikanischen Armee bleiben, ohne - wie Jahre vorher - das Embargo auf illegalem Wege umgehen zu müssen.[4]

Eine ausserparlamentarische Aktion im Zusammenhang mit der Internationalisierung der Rüstungsproduktion löste der Lizenzvertrag zwischen der Schweizerischen Industriegesellschaft (SIG) in Neuhausen und der chilenischen Armee aus. Die chilenischen Geschäftspartner der SIG erwarben das Recht zur Fabrikation des Schweizer Sturmgewehres sowie zur Herstellung der benötigten Werkzeugmaschinen. Samuel Andres, ein Mitarbeiter eines schweizerischen Hilfswerkes, der in Biafra, Bangladesh und im Sahel im Einsatz gestanden hatte, lancierte in Rundschreiben und mit Inseraten in grossen schweizerischen Tageszeitungen den Aufruf "Keine Sturmgewehre für Mörderhände in Chile!". Er forderte jedermann auf, "der SIG-Direktion unmissverständlich klar zu machen, dass es keine Geschäfte um jeden Preis geben darf und dass auf Gewinn dann verzichtet werden muss, wenn dadurch moralische und ethische Prinzipien missachtet oder gar Leben bedroht werden." Dazu sollte, wer "einen wichtigen Beitrag im Kampf gegen die Verletzung der Menschenrechte in Chile" leisten wollte, folgenden Appell unterzeichnen und an die SIG-Direktion, den Gesamtbundesrat, den Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB), die Schweizerische Bischofskonferenz sowie den Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund (SEK) schicken:
"Weil ich selber eine grosse Freiheit und weitgehende Achtung der Menschenwürde geniesse, will ich mich durch folgende Aktionen für die Opfer der Gewalt und Terrorherrschaft in Chile einsetzen:
1. Ich appelliere an die SIG-Direktion, sich auf die Situation von Tausenden von verfolgten Männern, Frauen und Kindern und ihre Not und Verzweiflung zu besinnen und den Lizenzverkauf zur Herstellung des Sturmgewehres zu annullieren.
2. Ich appelliere an den Bundesrat, an Parlamentarier, an den Schweizerischen Gewerkschaftsbund und an unsere höchsten kirchlichen Behörden, alles in ihrer Macht Stehende zu unternehmen, dass Lizenzverkäufe zur Herstellung von Kriegsmaterial im Ausland durch wirksame Gesetze verunmöglicht werden."

---

[1] DzW 8/1975; FP 1/1977, 16/1981, 26/1983
[2] DzW 8/1975
[3] FP 1/1977, 2/1977
[4] StenBull NR 1978, S.969-970

Die ARW, die den Aufruf veröffentlichte, stellte den SIG-Fall in den Zusammenhang mit den Internationalisierungsstrategien der schweizerischen Rüstungsproduzenten.[1] Einer der Adressaten, der von Andres angesprochen wurde, der SGB, schloss sich seinem Protest an. In einer Pressemitteilung stellte er fest: "Der SGB verurteilt die von Schweizer Firmen abgeschlossenen Lizenzverträge mit Chile zur Herstellung von Waffen, ebenso Waffenlieferungen an Chile über ausländische Filialen. Obwohl derartige Vorkehren nicht unter das geltende Waffenausfuhrverbot gegenüber Chile fallen, sind sie nicht weniger verwerflich."[2]

Verschärfung und Lockerung des KMG

Die Schwächen und Lücken des KMG führten zu verschiedenen Versuchen, dieses Gesetz zu verschärfen. Ohne Erfolg: Vorstösse zu entsprechenden Aenderungen des KMG wurden vom Bundesrat und der Mehrheit des Parlamentes abgelehnt oder als unverbindliche Anregung entgegengenommen, die ohne Folgen blieben. Das gleiche Schicksal wie solche Vorstösse zur Teilrevision des KMG erlebte ein Antrag, der das Gesetz einer verschärfenden Totalrevision unterziehen wollte:
1978 reichte ein Nationalrat mit zwei Mitunterzeichnern eine Motion ein, die eine umfassende Verschärfung des KMG durchsetzen sollte. In seiner Begründung führte der Motionär eine lange Liste von Vorfällen an, die seiner Meinung nach die Revision des KMG nötig machten. Die Revision sollte fünf Elemente umfassen:
Erstens sollte schweizerischen und in der Schweiz niedergelassenen Firmen "jede Transaktion von Fabrikationslizenzen und Patenten für Kriegsmaterial ohne Grundbewilligung des Bundes verboten" sein. Zweitens sollte es "ohne Grundbewilligung des Bundes" verboten sein, Ueberhol- und Unterhaltsarbeiten auszuführen oder Kriegsmaterial durch die Schweiz zu führen. Drittens sollte "natürlichen und juristischen Personen, schweizerischen und ausländischen, ... jede Tätigkeit strikt verboten" sein, "die direkt oder indirekt mit dem Handel von Kriegsmaterial auf schweizerischem Gebiet zusammenhängt", auch "wenn das Kriegsmaterial weder in der Schweiz hergestellt noch durch die Schweiz geführt wird". Viertens sollte es ausländischen Polizei- und Armeeangehörigen strikt verboten sein, auf schweizerischem Gebiet mit Kriegsmaterial zu handeln. Und schliesslich fünftens: Es sollten auch bewaffnete und unbewaffnete Transportmittel, "die offensichtlich für eine ausländische Armee bestimmt sind", unter den Begriff "Kriegsmaterial" fallen.[3]
Der Bundesrat hielt keines der angeregten Revisionspostulate für berechtigt: Beschränkungen der Lizenzvergabe und des Kriegsmaterialhandels hätten in Artikel 41 der Bundesverfassung keine Rechtsgrundlage. Ein- und Ausfuhren von Kriegsmaterialien zu Unterhalts- und Ueberholarbeiten seien vom KMG erfasst und ständen unter Kontrolle. Die Ausbildung ausländischen Personals durch schweizerische Kriegsmaterialieferanten entspreche den Gepflogenheiten, und die Schweiz beanspruche in dieser Hinsicht Gegenrecht. Und: Eine Ausdehnung des Kriegsmaterialbegriffs im Sinne der Motion würde darauf hinauslaufen, alles Material, das einer Armee geliefert werde, als Kriegsmaterial zu bezeichnen, was übertrieben und unverhältnismässig sei. Der Bundesrat beantragte, die Motion abzulehnen. Der Nationalrat folgte ihm.[4]

Ausserhalb des Parlaments führte die unbefriedigende Situation zu einer aufsehenerregenden Einzelaktion und zu Ueberlegungen über eine neue Waffenausfuhrverbotsinitiative:
Am 24. Dezember 1979 begann Edmond Kaiser, Gründer des Kinderhilfswerks "Terre des Hommes", einen Hungerstreik. In seinem Schreiben bat Kaiser den Bundesrat, "unverzüglich und ernsthaft Massnahmen für ein Verbot jeglicher Waffenexporte aus-

[1] FP 26/1983
[2] Zit. in: FP 26/1983
[3] StenBull NR 1979, S.964-965
[4] ebd., S.966, 1039

zuarbeiten". Kaisers Hungerstreik löste, insbesondere in der Romandie, eine Sympathiewelle aus. Viele Einzelpersonen und Gruppen schlossen sich seinem Hungern und seinen Forderungen an, darunter 345 Professoren, wissenschaftliche Mitarbeiter und Assistenten der Eidgenössischen Technischen Hochschulen, die sich in einem von ihnen unterzeichneten Manifest mit Edmond Kaiser solidarisierten. Am 11. Januar 1980 beendete Kaiser seine Aktion. Bundesrat Chevallaz hatte ihm zwei Briefe geschrieben, ohne allerdings konkrete Zugeständnisse zu machen. Chevallaz stellte im zweiten Schreiben fest, Kaiser habe mit den öffentlichen Reaktionen auf sein Fasten sein Ziel teilweise erreicht, und erinnerte ihn daran, dass der Bundesrat an rechtsstaatliche Verfahren gehalten sei.
Für Edmond Kaiser folgte nach Abbruch des Fastens eine zweite Phase der Auseinandersetzung, in der er auf andere Weise weitermachen wollte. Auf den 10. Februar lud er alle nach Lausanne ein, die ihn unterstützt hatten. Bei den Beratungen über das weitere Vorgehen stand eine neue Waffenausfuhrverbotsinitiative im Vordergrund, wobei sich Kaiser für die Durchführung einer solchen Aktion als unzuständig erklärte und auf die ehemaligen Initianten der Waffenausfuhrinitiative verwies.[1] Damit war die ARW als Nachfolgeorganisation des Initiativkomitees angesprochen, und diese schaltete sich auch in die Vorbereitungen zur neuen Initiative ein.
In der Deutschschweiz stellte sich im Verlauf der Beratungen "die Begeisterung für eine neue Initiative" allerdings "nicht recht ein", und auch in der Romandie legten sich die von Kaiser hervorgerufenen Wogen allmählich wieder. Es waren zwar neue Kräfte zu den alten Kämpfern für ein Waffenausfuhrverbot gestossen, aber der Aufmarsch zur Vollversammlung der ARW und zu den entsprechenden Beratungen in der Romandie "hätte grösser sein können". So stellte sich rund ein halbes Jahr nach Kaisers Aktion "eine gewisse Ernüchterung" ein, und die Vorbereitungen für eine neue Initiative versandeten.[2]

Erfolgreicher als die Vorstösse zu verschärfenden Teil- oder Totalrevisionen des KMG waren Anträge, die das gegenteilige Ziel anstrebten:
1976 wurde im Nationalrat ein von 42 Mitunterzeichnern unterschriebenes Postulat deponiert, das den Bundesrat ersuchte, "die Ausfuhr von Kriegsmaterial nur dann zu verbieten, wenn die Tatbestände des genannten Gesetzes eindeutig und zwingend vorliegen".[3] Der Urheber des Vorstosses ärgerte sich über das "Wehgeschrei" der Waffenausfuhrgegner bei der Veröffentlichung der jeweils neuesten Kriegsmaterialexportstatistiken. Er befürchtete, die "äusserst restriktive Handhabung" des KMG könnte zu einer weiteren "Verlagerung der schweizerischen Waffenproduktion ins Ausland" führen und die schweizerische "Wehrbereitschaft ... durch den Ausfall wichtiger Teile unserer inländischen Waffenproduktion ... gefährden".[4] Der Bundesrat war bereit, das Postulat entgegenzunehmen, und es wurde stillschweigend überwiesen. Zwei Jahre später doppelten die Befürworter einer Lockerung des KMG gleich in beiden Kammern, im National- und im Ständerat, nach. Zwei gleichlautende Motionen verlangten erstens, "leichte Typen von Radfahrzeugen, insbesondere Transportfahrzeuge" nicht mehr dem KMG zu unterstellen, zweitens die Ausfuhrbewilligungsverfahren "zu vereinfachen und zu beschleunigen" sowie drittens den "Begriff des Spannungsgebietes ..., der heute viel zu ausdehnbar ausgelegt" werde, "neu zu umschreiben".[5] Die Motionäre begründeten ihre Vorstösse mit dem Argument, die "restriktive Praxis" führe zur "Verlegung von Produktionsstätten ins Ausland" und bringe "inländische Betriebe in immer grössere Schwierigkeiten". Beides bedrohe "eine ins Gewicht fallende Zahl von Arbeitsplätzen", schade der Armee und beeinträchtige damit schliesslich auch die schweizerische Neutralitätspolitik. Unter dem "Druck seitens jener Kreise, die ... hinter der Initiative für ein

---

1 Dumartheray (Hrsg.) o.J., S.40-43; FP 11/1980; 13/1980; virus 28/29/1980, S.4; 24/1980, S.22; TA 14.1.1980

2 FP 13/1980

3 StenBull NR 1976, S.1096

4 ebd.

5 StenBull NR 1979, S.966; StenBull SR 1979, S.86

totales Waffenausfuhrverbot" gestanden hätten, sei "die Praxis des Bundesrates bei der Auslegung des Gesetzes immer restriktiver geworden". Die Motionen ersuchten deshalb den Bundesrat, "seine heute ausgesprochen restriktive Praxis zu lockern und Exporte nur dann zu verbieten, wenn die Tatbestände des Gesetzes wirklich eindeutig vorliegen".[1]
In seiner Stellungnahme stellte der Bundesrat fest, dass "in der Oeffentlichkeit, vor allem aber auch in den eidgenössischen Räten ... gegenwärtig zur Frage des Kriegsmaterialgesetzes stark auseinandergehende Meinungen geäussert" würden. Da die Annahme der Motionen "unweigerlich eine Revision des Kriegsmaterialgesetzes notwendig machen" würde, womit "die Diskussion über die Kriegsmaterialausfuhr auf der ganzen Breite erneut aufgegriffen" würde, was der Bundesrat weder wünsche noch als notwendig erachte, sei er lediglich bereit, die Motionen in der Form des Postulates anzunehmen: "Einerseits werden wir auch in Zukunft mit allen Mitteln zu verhindern suchen, dass in ausländischen Konflikten Waffen eingesetzt werden, die aus der Schweiz stammen. Auf der andern Seite sind wir bereit, inskünftig in denjenigen Fällen, in denen die Anwendung des Kriegsmaterialgesetzes einen Ermessensspielraum lässt, im Rahmen des Möglichen die Arbeitsmarktlage mitzuberücksichtigen."[2]
Nach einer ausführlichen Diskussion überwiesen beide Räte die Motionen als Postulate an den Bundesrat.[3]
Dem Bundesrat lagen damit drei Postulate zur Erledigung vor: Das Postulat aus dem Jahre 1976 schlug er zur Abschreibung vor, als die beiden Motionen aus dem Jahre 1978 zwar bereits eingereicht, aber in den beiden Räten noch nicht behandelt waren. In seinem Geschäftsbericht über das Jahr 1978 führte er aus, dass "für einzelne Hand- und Faustfeuerwaffen sowie Sprengstoffe für zivile Zwecke ... Ausfuhrerleichterungen gewährt worden" seien und dass in die Verordnung über das Kriegsmaterial die Bestimmung aufgenommen worden sei, "für anonyme Serienprodukte von relativ niedrigem Wert" könne "auf Nichtwiederausfuhrerklärungen verzichtet werden". Weitere Lockerungen liesse das KMG nicht zu, das Postulat könne aber als erledigt betrachtet werden.[4]
Die in Postulate umgewandelten Motionen schlug er im Geschäftsbericht 1982 zur Abschreibung vor. Er führte aus, "leichte Typen von gepanzerten Radfahrzeugen" müssten auch in Zukunft als Kriegsmaterial im Sinne des KMG betrachtet werden, "da es sich dabei zweifellos um Kampfmittel" handle, und die Behörden seien "auch in Zukunft gezwungen, jedes Kriegsmaterialausfuhrgesuch sorgfältig zu prüfen und insbesondere allfällige Spannungen im Bestimmungsland zu untersuchen".[5]
Damit war den Anliegen der Vorstösse, die eine Lockerung des KMG anstrebten, zwar nur teilweise entsprochen worden. Indem Bundesrat und Parlament aber diesen Vorstössen mehr Zustimmung entgegenbrachten und ihren Forderungen mehr entgegenkamen als den Vorstössen zur Verschärfung des KMG, legitimierten sie die Waffenausfuhrpraxis nach 1972.

Zusammenfassung

Was sich aus der Darstellung der Waffenausfuhrpraxis nach 1972 vermuten liess, bestätigte sich in den politischen Auseinandersetzungen: Der Bundesrat verfolgte keine restriktive Waffenausfuhrpolitik. Das KMG brachte keine befriedigende Lösung des Waffenausfuhrproblems. Seine Anwendung blieb äusserst umstritten, und gewisse Dimensionen des Problems wurden vom KMG nicht erfasst. Die Waffenausfuhr blieb auf der politischen Tagesordnung. Umstritten waren neben Auslegungsfragen zum Gesetz

---

1 StenBull NR 1979, S.967-968; StenBull SR 1979, S.87-88
2 StenBull NR 1979, S.968
3 StenBull NR 1979, S.970-1039; StenBull SR 1979, S.86-92
4 Geschäftsbericht des Bundesrates 1978, S.185
5 ebd., S.185

selbst der Waffenhandel, die Nuklearexporte und die Internationalisierung der Rüstungsproduktion.
Inner- und ausserhalb des Parlaments führte die unbefriedigende Situation zu Vorstössen und Aktionen, die auf eine Verschärfung des Wortlauts oder der Auslegung des KMG hinausliefen. Sie blieben ohne Folgen. Der Bundesrat hielt sein Versprechen, das KMG restriktiv anzuwenden, nicht. Parlamentarische Vorstösse, die ihn dazu zwingen wollten, blockte er mit Erfolg ab. Der Bundesrat war eher bereit, Vorstössen zuzustimmen und entgegenzukommen, die eine Lockerung des KMG erwirken wollten. Während von seiten der Waffenausfuhrgegner nur ein Postulat überwiesen wurde, welches zudem lediglich einen Bericht verlangte und schliesslich unerledigt abgeschrieben wurde, schafften es alle Postulate, die eine Lockerung verlangten, überwiesen zu werden. Eines dieser Postulate bewirkte geringfügige Aenderungen in der Verordnung zum KMG, die beiden andern blieben ohne Wirkung auf Gesetz und Verordnung und wurden - ebenfalls unerledigt abgeschrieben. Auch die im Vergleich zu den Vorstössen, die auf die restriktive Praxis zielten, erfolgreicheren "Lockerungspostulate" bewirkten also keine wesentliche Aenderung des Interpretationsrahmens, den Verordnung und Kriegsmaterialgesetz absteckten. Sie versorgten jedoch eine bundesrätliche Ausfuhrpraxis mit parlamentarischer Legitimation, die ihren Ermessensspielraum schon unmittelbar nach der Abstimmung zugunsten der Rüstungsindustrie ausschöpfte.
Der Bundesrat war auf diese Legitimation angewiesen. Denn die Diskrepanz zwischen seinen Versprechungen nach der Abstimmung und seiner Bewilligungspraxis war gross und eine gewisse Kontrolle durch Waffenausfuhrgegner ausser- und innerhalb des Parlamentes gegeben. Motionen, die er als zu weitgehende "Lockerungsübungen" ablehnen konnte, und Absolutionen von seiten der parlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen, die er bei jeder sich bietenden Gelegenheit zu seiner Entlastung anführte, kamen ihm sehr gelegen. Die Vorstösse, die eine Lockerung der rechtlichen Bestimmungen bezweckten, brauchten keine tatsächlichen Revisionen zur Rechtslage in Gang zu setzen, um wirksam zu sein. Sie erfüllten ihre Aufgaben schon dadurch, dass sie die bundesrätliche Praxis als gemässigt darstellten.
Die Auseinandersetzungen um die Waffenausfuhr blieben aber nicht auf das Parlament beschränkt. Auf ausserparlamentarischer Ebene kam es nach 1972 zu zahlreichen Protesten und Aktionen. Dabei wurden nicht nur Ueberlegungen zu einer neuen Waffenausfuhrverbotsinitiative angestellt und traditionelle politische Mittel eingesetzt. Dabei kamen auch unkonventionelle Mittel wie Hungerstreik und Menschenteppiche zum Zuge.

3.4. Zusammenfassung

Die Waffenausfuhrverbotsinitiative ist das Beispiel einer friedenspolitischen Initiative, die deutliche primär-indirekte Wirkungen zeitigte. Unter ihrem Einfluss wurde die Waffenausfuhr durch den Erlass des KMG rechtlich neu geregelt: Das Bewilligungsverfahren für Kriegsmaterialexporte sowie die Kontroll- und Strafbestimmungen wurden verschärft, die Kriegsmaterialdefinition jedoch etwas gelockert. Gemessen an diesen Wirkungen, kann die Waffenausfuhrverbotsinitiative als Erfolg der Friedensbewegung verbucht werden, obwohl sie in der Volksabstimmung knapp abgelehnt wurde. Verfolgt man jedoch die Waffenausfuhrpraxis und -politik nach 1972, dann erhält man ein anderes Bild. Zwar scheinen illegale Kriegsmaterialtransaktionen, wie sie vor 1972 vorkamen, der Vergangenheit anzugehören - jedenfalls wurden keine neuen "Bührle-Skandale" aufgedeckt - das Waffenausfuhrproblem blieb aber ungelöst: Das "Geschäft mit dem Tod" florierte auch nach 1972, und schweizerische Rüstungsgüter gelangten auch nach 1972 in Krisengebiete und Länder, die die Menschenrechte missachten. Die Entwicklung der Waffenausfuhr nach 1972 sowie die Liste der Empfängerländer in den Jahren nach 1972 zeigt, dass das KMG nicht dazu beitrug, umstrittene Lieferungen zu vermeiden oder den Umfang der Exporte in Grenzen zu halten. Zu dieser Einschätzung gelangte nicht nur die Friedensbewegung, sie wurde auch von anderer Seite geteilt: So fand zum Beispiel die "Kommission für Fragen der Sicherheit und Abrüstung des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes" 1983,

dass "weitere Einschränkungen" der Ausfuhr schweizerischen Kriegsmaterials anzustreben seien, "weil immer noch Fälle" vorkämen, "wo Kriegsmaterial schweizerischen Ursprungs Verwendung findet". Die Kommission des SEK tendierte auf ein Verbot der Waffenausfuhr in Länder der Dritten Welt, d.h. auf eine "gezielte Beschränkung der Ausfuhr auf einige wenige Industrieländer, sowie auf eine wirksame Kontrolle "der internationalen Waffenschieberei".[1] In ähnlicher Richtung zielten die Bestrebungen der "Schweizerischen Nationalkommission Justitia et Pax", die sich im Auftrag der Schweizer Bischofskonferenz aus katholischer Sicht mit dem Waffenausfuhrproblem befasste. Sie stellte fest, dass die schweizerische Waffenausfuhr "trotz neuer Gesetzgebung ein blühendes Geschäft" sei. Die Ursache dafür eruierte sie einmal darin, dass "durch eine weitere Gesetzesauslegung Lieferungen möglich" wurden, "die bei einer strikten Beachtung der Absicht des Gesetzgebers hätten untersagt werden müssen", und "dass wegen einer allzu restriktiven Definition des Begriffes 'Kriegsmaterial' gewisse Produktegruppen der staatlichen Kontrolle entgehen". Zum andern vermerkten sie das "Fehlen einer gesetzlichen Regelung" beim "Verkauf von know-how und Lizenzen" sowie bei der "Verlagerung der Produktion ins Ausland". Die Kommission Justitia et Pax schlug vor, kurzfristig "die strengere Handhabung" des KMG durchzusetzen, so "dass zumindest auch starke interne Spannungen und Ungerechtigkeiten autoritärer oder diktatorischer Regimes als Gründe anerkannt werden, um die Ausfuhr schweizerischer Waffen zu verbieten". Zudem sollte im Kriegsmaterialbegriff "jegliches Material einbezogen werden, das in irgend einer Weise zu militärischen Zwecken verwendet werden kann". Längerfristig plädierte Justitia et Pax für ein "Verbot, schweizerische Waffen an die Dritte Welt zu exportieren", sowie für internationale "Massnahmen, die bezwecken, den Waffenhandel besser zu kontrollieren und wirksamer einzuschränken."[2]
Wie aber konnte es zu dieser Entwicklung kommen, nachdem die Waffenausfuhrgegner mit ihrer Initiative ein neues Gesetz erwirkt und in der Abstimmung einem "Fast-Erfolg" erzielt hatten? Warum kam der Politologe J.D. Delley 1977 zur Auffassung, die Waffenausfuhrverbotsinitiative sei trotz ihrem hohen Ja-Stimmenanteil und trotz dem faktischen Gegenvorschlag, den man ihr entgegenstellte, ohne Wirkung geblieben?[3]

Dafür gibt es eine Reihe von Gründen:

Die Abstimmung vom 24. September 1972 hinterliess in der Oeffentlichkeit und vor allem auch unter den Aktivisten der Bewegung gegen die Waffenausfuhr ein Erfolgsgefühl. Das Volksmehr war um ein Haar erreicht worden. Dass auch bei einer JA-Mehrheit für die Initiative die Verfassungsänderung nicht in Kraft getreten wäre, weil das Ständemehr noch weit entfernt lag, diesen Umstand beachtete man kaum. Der engagierte Augenzeuge Kurt Marti am 24. September in seinem "politischen Tagebuch": "Morgenröte - allmählich scheint sich doch etwas ändern zu wollen in unserem Land. Die absolute und unter Tabu gestellte politische Priorität rein militärischer Interessen scheint langsam andern Prioritäten weichen zu müssen."[4]
Wie sollte der Bundesrat, der eine restriktive Anwendung des KMG versprach, gegen den Willen einer derart grossen Minderheit seine bisherige Waffenausfuhrpolitik verfolgen können? Nun konnte man doch auf die neuen Bestimmungen im KMG setzen, vor allem auf dessen "Schicksalsartikel" 11. Mochten die Zweifel im Kern der Bewegung auch noch grösser oder bald wieder stärker gewesen sein: Mit der Abstimmung und diesem Ergebnis war die Luft raus. Die öffentliche Aufmerksamkeit für Waffenausfuhrprobleme liess bald nach, das Engagement der Aktivisten schwand, äussere Kreise der Bewegung um die ARW fielen weg. Die Bewegung gegen die Waffenausfuhr verlor an Kraft und zwar nach wenigen Monaten an so viel Kraft, dass sie neue Initiativpläne begraben musste. Den Bundesrat auf seine Versprechen zu behaften und

[1] Peter/Campiche (Hrsg.) 1983, S.68-69
[2] Nationalkommission Justitia et Pax (Hrsg.) 1982, S.10-15
[3] Delley 1979, S.119
[4] Marti 1973, S.170

zu einer restriktiven Handhabung des KMG zu zwingen, war sie nicht mehr in der Lage.
Aber das gute Abstimmungsergebnis war nicht allein das Resultat der Anstrengungen der ARW, und so konnte ihre Schwächung nach der Abstimmung auch nicht allein für das Fiasko der Waffenausfuhrgegner nach 1972 verantwortlich sein:
1968 war eine Zeit des Aufbruchs. Es begann "eine Episode der Aufklärung",[1] die erst mit der Rezession 1974 ihr Ende fand. In dieser Phase konnten alte Forderungen durchgesetzt werden: Das Frauenstimmrecht wurde eingeführt. Die religiösen Ausnahmeartikel in der Bundesverfassung wurden getilgt. Der Bund begann das Schul- und Hochschulwesen zu fördern. Der Mieter und Konsumentenschutz wurde ausgebaut. Der Schutz von Kultur und Natur machte Fortschritte. Reformpläne hatten Hochkonjunktur, Hoffnung und Zuversicht bestimmte das öffentliche Bewusstsein.[2]
Die Waffenausfuhrverbotsinitiative schwamm auf dieser Woge. Zwar war sie bei der Unterschriftensammlung noch nicht von der Wellenbewegung erfasst worden, die Initianten hatten Mühe, die Unterschriften zusammenzukriegen. Als die Initiative aber zur Abstimmung kam, war sie auf dem Wellenkamm. Sie bot verschiedenen Strömungen des 68er-Aufbruchs Gelegenheit, ihrem Streben konkreten politischen Ausdruck zu geben: Pazifistischen Strömungen gab sie die Möglichkeit, dem militärisch-industriellen Komplex entgegenzutreten und Knüppel zwischen seine Beine zu werfen. Den entwicklungspolitischen Strömungen gab sie die Möglichkeit, das Verhältnis der Schweiz zur Dritten Welt in einem Bereich zu bereinigen. Den Strömungen gegen den Vietnamkrieg gab sie die Möglichkeit, die Beihilfe der Schweiz zu kriegerischen Auseinandersetzungen in der Dritten Welt zu unterbinden. Kirchlichen Strömungen gab sie die Möglichkeit, den Widerspruch zwischen moralischen Ansprüchen und tatsächlichem Verhalten aufzulösen. All diese sich zum Teil auch überschneidenden Strömungen fanden sich in der Unterstützung der Waffenausfuhrverbotsinitiative zusammen, trugen sie auf den Kamm der Aufbruchbewegung und verhalfen ihr zu ihrem "Fast-Erfolg".
1974 brach die "Episode der Aufklärung" abrupt ab: Das öffentliche Bewusstsein wurde sich der "Grenzen des Wachstums" gewahr, spürte, dass es so nicht weitergehen konnte. Und es war verunsichert durch das Gefühl, am Beginn einer grossen wirtschaftlichen Rezession zu stehen. Der Geist von 1968 erlosch. Mit der Zeit zu gehen, Unruhen zu verstehen, umzudenken, neue Ideen vorurteilslos zu prüfen, war plötzlich nicht mehr "in". Zukunftsangst löste die Zuversicht ab. An die Stelle der Reformpläne trat ein harter Konservatismus. Unzählige Abstimmungsvorlagen scheiterten. Das Volk wollte von den Forderungen der 68er-Bewegung nichts mehr wissen.[3] Es war also nicht nur die ARW, die nach 1972 an Kraft verlor. Auch die 68er-Folgen, die der Initiative zum Fast-Erfolg verholfen hatten, verloren an "Power". Konservative und reaktionäre Strömungen, die noch 1972 in der Defensive gestanden hatten, gewannen Oberwasser. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, weshalb es sich der Bundesrat nach 1972 erlauben konnte, seine Versprechungen in den Wind zu schlagen. Es fehlt die starke, kritische Bewegung, die den Forderungen der ARW die nötige Resonanz hätte geben können.
Das Ende der 68er-Episode hatte ausgeprägt ökonomische Ursachen. 1974 wurde die Wirtschaftskrise, die sich bereits Anfang der 70er Jahre abzuzeichnen begonnen hatte, massiv spürbar: Die Zahl der Konkurse und Arbeitslosen stieg. Diese Entwicklung liess im Zusammenhang mit der Waffenausfuhr das Arbeitsplatzargument in den Vordergrund rücken. Es zwang die Waffenausfuhrgegner, Ueberlegungen zu Konversionsstrategien für die Rüstungsindustrie anzustellen,[4] und es erlaubte dem Bundesrat, seine

---

[1] Dejung 1974, S.181

[2] ebd., S.181-187

[3] ebd., S.198-208

[4] Aus den Reihen der Waffenausfuhrgegner gab es 1976 und 1979 parlamentarische Vorstösse zum Thema Waffenausfuhr und Arbeitsplätze. Während der erste Vorstoss eine Ergänzung von Art. 11, Abs.2 mit einem Buchstaben c verlangte ("Der Bundesrat trifft bei einem allfälligen Embargo notwendige Massnahmen zur Vermeidung von Notlagen, insbesondere bei Beschäftigungseinbrüchen im Inland."), lud der zweite den Bundesrat ein, "einen Bericht zu erstellen" "über a. den Zusammenhang zwischen Ar-

Ausfuhrpolitik mit Rücksichtnahmen auf die Beschäftigungssituation zu rechtfertigen. Die Befürworter einer Lockerung des KMG nutzten das Arbeitsplatzargument, um ihre Interessen vorzutragen.
Die Zahl der Arbeitsplätze in der Rüstungsindustrie wird auf etwa 23'000 geschätzt. Davon entfallen 12'000 auf die privaten Rüstungsbetriebe, 5'000 auf die staatlichen Militärbetriebe, 2'000 auf Heimarbeit und Kleingewerbe und 4'000 auf die Bauwirtschaft. Von diesen 23'000 wären aber von einem Waffenausfuhrverbot theoretisch nur 4'000 Arbeitsplätze betroffen, schätzt die ARW.[1] Obwohl die Zahl der "bedrohten" Arbeitsplätze damit verhältnismässig gering ist, konnte die Angst um den Arbeitsplatz dennoch gegen Waffenausfuhrverbotsforderungen mobilisiert werden. Mit dazu beigetragen haben dürfte der Umstand, dass sich um die eigentlichen Rüstungsindustrien herum, die auch den Hauptteil der Exporte betreiben, eine Vielzahl von kleinen und mittleren Zulieferfirmen sammeln, die mit Teilaufträgen beteiligt sind. Dies dürfte den Kreis jener Arbeitnehmer, die mit Rüstungsaufträgen zu tun haben und auf Arbeitsplatzgefährdungen kurzschliessen, weit über die 4'000 direkten Beteiligten ausdehnen.
Auch vor diesem Hintergrund erklärt sich, weshalb die Waffenausfuhrgegner nach 1972 trotz ihres "Fast-Erfolgs" in die Defensive gerieten und die konkrete Waffenausfuhrpraxis nicht mehr wesentlich beeinflussen konnten.

---

beitsplätzen und Waffenausfuhr, b. Zahl und Entwicklung der Arbeitsplätze in der Schweiz und deren direkte und indirekte Verlagerung ins Ausland, insbesondere seit Inkrafttreten des revidierten Kriegsmaterialgesetzes, c. die Auswirkungen einer Erhöhung oder einer Verminderung der Waffenausfuhr (...) in bezug auf die Zahl der Arbeitsplätze und d. Möglichkeiten bei einer Senkung des Waffenexportes, die Arbeitsplätze durch eine Verlagerung auf zivile Güterproduktion zu sichern". Die Motion aus dem Jahre 1976 wurde abgelehnt, das Postulat aus dem Jahre 1979 überwiesen (StenBull NR 1976, S.1209-1211; 1979, S.970, 1039) Im Geschäftsbericht des Bundesrates für das Jahr 1982 schlug das EMD dann vor, das Postulat aus dem Jahre 1979 abzuschreiben. Seine Bemerkungen zum Antrag auf Abschreibung: "Ueber die Zahl der Arbeitsplätze in der Industrie, die in irgendeiner Form an der Kriegsmaterialausfuhr beteiligt sind, können ... keine genauen Angaben gemacht werden. Immerhin darf angenommen werden, dass von der Kriegsmaterialausfuhr trotz gesetzlicher Einschränkungen weit über 10'000 Arbeitnehmer direkt oder indirekt profitieren." (Geschäftsbericht des Bundesrates 1982, S.185)

[1] Tanner/Häfliger 1983

4. Die primär-indirekten Wirkungen der Zivildienstinitiativen

Obwohl die Zivildienstforderung schon seit 80 Jahren erhoben und mit zwei Initiativen vorgebracht wurde, ist ein Zivildienst für Militärdienstverweigerer in der Schweiz noch immer nicht realisiert. Jahr für Jahr verbringen Hunderte von Militärdienstverweigerern Monate im Gefängnis. Entgegengekommen wurde Militärdienstverweigerern bis anhin lediglich durch die Ein- oder Umteilung zum unbewaffneten Militärdienst, durch Strafmilderungen und durch sanitarische Ausmusterung. In diesen Bereichen lassen sich denn auch die primär-indirekten Wirkungen der Zivildienstinitiativen lokalisieren.

4.1. Waffenloser Militärdienst

Bereits in seinem Bericht zur Zivildienstpetition hatte der Bundesrat 1924 darauf hingewiesen, dass Leute, deren "Glaubensansichten ihnen den bewaffneten Dienst und damit die Möglichkeit des Kampfes gegen Mitmenschen verbieten", "seit jeher ... bei den Truppen eingeteilt worden" seien, "die nicht zum Kampf bestimmt" seien. "Je nach ihrem Wunsch" seien sie "den Verwaltungstruppen, dem Train und namentlich der Sanität überwiesen" worden. Diese Möglichkeit stehe auch weiterhin offen, und er sei "nach wie vor willens, im gleichen Sinn wie bisher zu verfahren". Der Bundesrat war sich bewusst, dass der Militärdienst bei nicht kombatanten Truppen nicht für alle Verweigerer ein Ausweg war. Für diese Fälle aber hielt er eine Verurteilung durch ein Militärstrafgericht für gerechtfertigt: "Wer sich so von seinem Volke lossagt, soll tun, was er nicht lassen kann. Wir können keine Massnahme befürworten, die ihm sein Verhalten erleichtern oder sogar rechtfertigen soll."[1]

Auch nach dem zweiten Weltkrieg stand dieser Weg offen, allerdings nur noch bei den Sanitätstruppen.[2] Die Verordnung über die Aushebung der Wehrpflichtigen vom 20. August 1951 hielt fest: "Rekruten, die den Nachweis erbringen, dass sie aus Gewissensgründen nicht bei einer kombatanten Truppengattung Dienst leisten können, sind der Sanität zuzuteilen."[3]
Bis 1959 war der Sanitätsdienst der Armee unbewaffnet. Dann setzte sukzessive seine Bewaffnung mit Pistolen und Maschinenpistolen ein, und ab 1965 war auch der Dienst in dieser Gattung grundsätzlich bewaffnet zu leisten. Von der Pflicht zum Waffentragen befreit werden konnte nur, wer "aus religiösen oder ethischen Gründen durch den Einsatz einer Waffe in schwere Gewissensnot gebracht" wurde.[4]
Die Ein- und Umteilungsgesuche von Rekruten und Wehrmännern zur Sanitätstruppe erhöhte sich von 1950 bis Ende der 60er Jahre kontinuierlich von insgesamt 185 im Jahr 1950 auf 356 im Jahre 1969.[5] Danach stieg die Zahl der bewilligten Gesuche rasch von 296 im Jahr 1969, 500 1970, 753 1971 und 650 1972.[6] Die rapide steigende Nachfrage nach unbewaffneten Einsatzmöglichkeiten in der Armee bewog das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) 1973 dazu, das Ein- und Umteilungsverfahren neu zu regeln und eine restriktivere Praxis durchzusetzen. Laut einem Kreisschreiben der Gruppe für Generalstabsdienste vom 20. März 1973 galt nun eine strengere Auslegung der Verordnung von 1951: "Das Handeln aus religiösen oder ethischen Gründen mit schwerer Gewissensnot ist dem Aushebungsoffizier glaubhaft zu machen."[7] Die Zahl bewilligter Gesuche sank denn auch beträchtlich: Von den im Durchschnitt der

---

1 Bericht vom 12.9.1924, S.396-397
2 Botschaft vom 22.7.1949, S.146-147
3 Bericht vom 10.1.1973, S.11-13
4 amnesty international 1983, S.25
5 Bericht vom 10.1.1973, S.11-13
6 amnesty international 1983, S.52
7 Zit. in: StenBull NR 1979, S.529

Jahre 1971 bis 1981 gestellten 650 Gesuchen um waffenlosen Dienst wurden 1973 470, 1974 280 und 1975 noch 200 Gesuche bewilligt.[1]

Nach der Abstimmung über die erste Zivildienst-Vorlage 1977 verlangten zwei Motionen im Nationalrat eine weniger strenge Handhabung der Ein- und Umteilungsbestimmungen. Einer der Vorstösse wollte sogar geprüft wissen, "auf welchem Wege die heute schon aufgrund eines Kreisschreibens des Eidgenössischen Militärdepartements bestehende Möglichkeit des waffenlosen Militärdienstes ausgebaut, verbessert und gesetzlich geregelt werden kann".[2] Der Bundesrat anerkannte die Ziele der Motion und gab bekannt, dass das EMD bereits 1977 eine Arbeitsgruppe "mit der Ausarbeitung neuer Bestimmungen beauftragt" habe. Er war aber nur bereit, die Motionen in der abgeschwächten Form als Postulate entgegenzunehmen.[3]
Die neue Regelung trat auf den 1. Januar 1982 in Kraft. Danach wurde das Ein- und Umteilungsverfahren in seinen Grundzügen zwar beibehalten. Immerhin aber wurden das Beschwerdeverfahren vereinheitlicht, die Rekursmöglichkeiten ausgebaut, die Einreichungsfristen für Gesuche grosszügiger festgesetzt und die Möglichkeit geschaffen, Gesuchsteller bis zum rechtskräftigen Entscheid vom Militärdienst zu befreien.[4] Für die Jahre 1976 bis 1982 liegen zudem folgende Zahlen vor:[5]

Jahr	eingereichte Gesuche	Behandelte Gesuche	Bewilligte Gesuche	in %
1976	743	334	138	18,8
1977	953	291	183	19,2
1978	697	297	198	28,4
1979	705	301	191	27,1
1980	653	239	145	22,2
1981	717	355	254	35,4
1982	898	694	201	22,4

Die Verordnung ist bis zum 31. Dezember 1986 befristet. Danach soll der waffenlose Dienst aufgrund der bis dahin gesammelten Erfahrungen auf Gesetzesstufe geregelt werden.Trotz neuer Regelung nahm die Bewilligungsrate 1982 allerdings noch einmal ab.[6]

4.2. Strafmilderungen

Wer sich nach dem Militärstrafgesetz von 1927 der "Dienstverweigerung" schuldig gemacht hatte, musste härter bestraft werden als nach vorher geltendem Recht. Er musste in Friedenszeiten mit Gefängnis von 8 Tagen bis zu drei Jahren, in Kriegszeiten von einem bis zu fünfzehn Jahren verurteilt werden.[7] Wer zu Gefängnis verurteilt wurde, konnte, wer zu Zuchthaus verurteilt wurde, musste aus dem Heer ausgeschlossen und in seinen bürgerlichen Ehrenfähigkeiten eingestellt werden.[8] 1950, nachdem eine vom EMD eingesetzte Kommission, in der alle interessierten Kreise, auch Zivildienstbefür-

---

1 amnesty international 1983, S.52
2 StenBull NR 1979, S.528
3 ebd., S.530-531
4 "Verordnung über den waffenlosen Militärdienst aus Gewissensgründen" abgedruckt in: PGN (Hrsg.) 1985, S.70-72; vgl. auch: "Zeitdienst" 40/9.10.1981, S.310-311; Bericht vom 25.8.1982, S.6-7
5 Initiativkomitee für einen echten Zivildienst (Hrsg.) o.J.b, S.48
6 amnesty international 1983, S.25; Bericht vom 25.8.1982, S.7
7 Altorfer 1929, S.169-170
8 Real u.a. 1969, S.40

worter, vertreten waren, über den Zivildienst beraten hatte, erfuhren diese Strafbestimmungen eine erste Milderung.[1] Handelte der Militärdienstverweigerer nun "aus religiösen Gründen in schwerer Seelennot", so wurde von "der Einstellung in der bürgerlichen Ehrenfähigkeit abgesehen", und der Richter konnte zudem verfügen, dass die Gefängnisstrafe in der Form der Haftstrafe vollzogen wird.[2]
1967, nachdem im Nationalrat verschiedene Vorstösse für einen Zivildienst vorgebracht worden waren und der Schweizerische Friedensrat (SFR) 1965 eine Petition zugunsten der Schaffung eines Zivildienstes eingereicht hatte, erfolgte eine weitere Milderung: "Handelt der Täter aus religiösen oder ethischen Gründen in schwerer Gewissensnot, so wird er mit Gefängnis bis zu 6 Monaten oder mit Haft bestraft. Von der Einstellung in der bürgerlichen Ehrenfähigkeit ist abzusehen. Der Richter kann den zu Gefängnis oder Haft Verurteilten aus dem Heere ausschliessen."
Die neue Regelung privilegierte nicht mehr nur Militärdienstverweigerer aus religiösen, sondern auch solche aus ethischen Gründen. Zudem wurde nun bei "schwerer Gewissensnot" in jedem Fall Haftstrafen ausgesprochen, wobei der Bundesrat die Kompetenz erhielt, "Vorschriften über den Vollzug der Haftstrafe" zu erlassen. Schliesslich fand die Bestimmung über Strafverschärfungen bei Rückfall für Militärdienstverweigerer keine Anwendung mehr, und auch zu Haft Verurteilte konnten aus dem Heer ausgeschlossen werden.[3]
Seine Kompetenz, "Vorschriften über den Vollzug der Haftstrafen" zu erlassen, schöpfte der Bundesrat erst 1979 aus. In seiner Verordnung über die Militärstrafrechtspflege vom 24. Oktober 1979 schrieb er bundesrechtlich fest, was sich auf kantonaler Ebene beim Vollzug militärgerichtlicher Haftstrafen bereits weitgehend durchgesetzt hatte: Befriedigende Arbeitsleistung und Führung vorausgesetzt, soll dem Gefangenen eine Arbeit ausserhalb der Anstalt in einem der Gemeinschaft dienenden öffentlichen oder privaten Betrieb zugewiesen werden, während die Ruhe- und Freizeit in der Anstalt verbracht werden soll.[4]
Weitere Strafmilderungen wurden nicht mehr zugestanden. Hingegen wurde 1980 eine neue Militärstrafgerichtsordnung eingeführt. Für die Militärdienstverweigerer von Bedeutung war "die Einführung des Rechtsmittels der Appellation" an die neugeschaffenen "Militärappellationsgerichte". Militärdienstverweigerer können nun ihren Fall "nicht nur wie früher lediglich im Rahmen der Kassation" überprüfen, sondern durch "die Möglichkeit der Weiterziehung an ein eigentliches Berufungsgericht" neu beurteilen lassen.[5]

4.3. Sanitarische Ausmusterung

"Tauglich zur Erfüllung der Wehrpflicht durch persönliche Dienstleistung ist, wer geistig und körperlich den Anforderungen des Dienstes in einer Truppengattung, in einem Dienstzweig oder in einer Hilfsdienstgattung genügt und unter diesen Anforderungen weder die eigene Gesundheit noch diejenige seiner Kameraden gefährdet oder die Aufgabe der Truppe beeinträchtigt." So definiert eine Verfügung des EMD vom 1. Februar 1970 die "Diensttauglichkeit".[6] Wer diesen Anforderungen nicht genügt, ist "dienstuntauglich", wird seiner Wehrpflicht enthoben und muss "Militärpflichtersatz" bezahlen.[7]
Die Möglichkeit, potentielle und tatsächliche Militärdienstverweigerer sanitarisch auszumustern, wenn "die medizinischen Voraussetzungen der geistigen oder körper-

---

[1] Botschaft vom 22.7.1949, S.144-149; Bericht vom 10.1.1973, S.7-8; Kobe 1981, S.19
[2] Art. 29, Abs.3 MStG zit. in: Real u.a. 1969, S.41
[3] Real u.a. 1969, S.43-45; Kurz 1970, S.257-258; Bericht vom 10.1.1973, S.9
[4] CVP (Hrsg.) 1984, S.7
[5] Marti 1982, S.234-237
[6] Zit. in: Marti 1982, S.215
[7] ebd., S.223-224

lichen Untauglichkeit für den Militärdienst erfüllt sind", wurde schon früh genutzt.[1] So schrieb der damalige oberste Ankläger der Militärjustiz (Oberauditor) in einem Bericht, den er am 9. Februar 1924 in Sachen Zivildienst ans EMD richtete: "In solchen Fällen habe ich die Gelegenheit, die sich bot, das Verfahren einzustellen, gerne ergriffen. Wenn das Gutachten, dass der Betreffende nicht normal sei, überzeugend ist, so schien mir das die befriedigendste Lösung zu sein."[2] Und als Mitte der 60er Jahre die Zahl der Militärdienstverweigerer anzog, wies der Oberfeldarzt am 18. April 1966 seine Untergebenen an, "ihm diejenigen Stellungspflichtigen zu melden, ... die bereits anlässlich der Aushebung spontan erklären, sie hätten die Absicht, den Militärdienst zu verweigern". Der wehrpsychologische Dienst wurde beauftragt, die "potentiellen Dienstverweigerer" einer psychiatrischen Begutachtung zuzuführen, "sobald ernsthafte Gründe für die Annahme vorliegen, dass ihr Geisteszustand ihre Eignung zum Militärdienst fraglich erscheinen lässt".[3]
Für die Armee bot und bietet die "Psychiatrisierung" Gelegenheit, Militärdienstverweigerer als nicht ernstzunehmende "Spinner und Kranke" zu verharmlosen,[4] die Militärdienstverweigererstatistik zu schönen,[5] die Justiz zu entlasten sowie "das Aufsehen in der Oeffentlichkeit" zu vermindern.[6] Für viele Wehrpflichtige bot und bietet der "blaue Weg" auf der andern Seite die Möglichkeit, sowohl dem Militärdienst als auch der Verurteilung zu einer mehrmonatigen Gefängnisstrafe auszuweichen, um den Preis allerdings, künftig als "psychiatrisch Vorbelasteter" gezeichnet zu sein.[7]
Die Zahl sanitarisch ausgemusterter Wehrpflichtiger schwankt und steigt auffälligerweise mit den Militärdienstverweigererzahlen. In den 50er Jahren wurden durchschnittlich 15-16% eines Rekrutenjahrgangs ausgemustert. 1971 betrug dieser Anteil 22%, 1975 nur noch 13%.[8] In absoluten Zahlen waren es 1968 14'967 Wehrmänner, die als dienstuntauglich erklärt wurden, acht Jahre später, also 1976, noch knapp die Hälfte und 1981 bereits wieder 9'800.[9] Besonders hohe Wachstumsraten weist die Kategorie "psychiatrisch" ausgemusterter Rekruten und Wehrmänner auf: 1970 waren es 1'548, 1980 2'578.[10]

4.4. Vom Zivildienst zum Arbeitsdienst

Die Abstimmung über die zweite Zivildienstinitiative im Februar 1984 brachte verschiedene Steine ins Rollen:

Den ersten brachte die nationalrätliche Kommission, die 1983 die zweite Zivildienstinitiative vorberaten hatte, ins Rollen. Eines ihrer Mitglieder hatte eine Motion eingereicht, die die Zustimmung der Kommissionsmehrheit und später beider Räte erhielt. Die Motion hatte folgenden Wortlaut: "Der Bundesrat wird ersucht, Bericht und Antrag zu stellen zu einer Revision des Militärstrafgesetzes im Rahmen der geltenden Verfassungsgrundlage, die darauf ausgerichtet ist, echte Militärdienstverweigerer aus Gewissensgründen in Strafmass und Vollzug nicht mehr Straffälligen gleichzustellen."

---

1 Kurz 1970, S.258
2 Zit. in: Koch 1982, S.21
3 Kurz 1970, S.259
4 Ammann 1979
5 Koch 1982, S.21-23
6 Stucki 1973, S.21-23
7 Ammann 1979. Die Ausmusterungsgründe werden im "Dienstbüchlein" codiert vermerkt. Das "Dienstbüchlein" dient jedem Schweizer im wehrpflichtigen Alter - ob er diensttauglich, untauglich oder ausgeschlosssen ist - als Ausweispapier, das bei Bewerbungen unter Umständen vorzulegen ist. (virus 40/41/1981, S.5)
8 NZZ 4.11.1977
9 Koch 1982, S.21
10 ebd.

Diese Motion war für das EMD Anlass, noch vor der Abstimmung im Januar 1984 eine Studienkommission einzusetzen, "die sich mit der Motion bezüglich 'Entkriminalisierung' der echten Dienstverweigerer aus Gewissensgründen zu befassen hatte".[1]
Der zweite Stein rollte im Nationalrat an. Dort wurden im Anschluss an die Abstimmung eine Reihe von Vorstössen eingereicht, die alle in die Richtung eines "dritten Weges" zwischen dem bestätigten Status quo und den beiden abgelehnten Zivildienstvorlagen zielten: Ein erster Vorstoss wollte einen zivilen Ersatzdienst, der ausserhalb der Armee, aber im Rahmen der Gesamtverteidigung tätig ist. Zudem sollte die Möglichkeit zum waffenlosen Militärdienst ausgebaut und der Strafvollzug für Militärdienstverweigerer, die jeden staatlichen Dienst ablehnen, "entkriminalisiert" werden. Alle Erleichterungen sollten jedoch nur für Militärdienstverweigerer gelten, die sich aus religiösen oder ethischen Gründen in schwerer Gewissensnot befinden. Zudem sollte der Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht gewahrt und die freie Wahl zwischen Militär- und Zivildienst ausgeschlossen bleiben. Ein zweiter Vorstoss wollte für Militärdienstverweigerer aus Gewissensgründen einen Zivildienst schaffen, der unter direkter Aufsicht des Bundes steht, nicht aber in die Militärorganisation eingegliedert sein und länger als der Militärdienst dauern sollte. Das Ersuchen um Zuteilung zu diesem Zivildienst sollte von einer zivilen, von der Militärorganisation unabhängigen Kommission begründet werden. Ein dritter Vorstoss schlug einen Zivildienst ohne Gewissensprüfung vor. Er sollte jedoch im Rahmen der Bundeszwecke tätig sein, bezüglich der Anforderungen dem Militärdienst entsprechen, länger dauern als der gesamte verweigerte Militärdienst und dem Bund direkt unterstehen. Zudem sollte, wer zum Zivildienst eingeteilt werden wollte, sein Gesuch begründen. Ein letzter Vorstoss schliesslich ersuchte den Bundesrat, die Grundsätze für die Einteilung im waffenlosen Militärdienst zu überprüfen, unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Gesamtverteidigung Einsatzmöglichkeiten für die Militärdienstverweigerer aus religiösen und ethischen Gewissensgründen zu schaffen und die differenzierte Diensttauglichkeit einzuführen.
In seiner Antwort auf diese Vorstösse lehnte es der Bundesrat ab, nach den beiden Abstimmungen über die Zivildienstinitiativen bereits wieder eine Verfassungsvorlage auszuarbeiten. Hingegen war er bereit, die Revision des Militärstrafgesetzes, wie sie von der Motion zur Entkriminalisierung des Strafvollzugs eingeleitet worden war, voranzutreiben, sowie die Regelung des waffenlosen Militärdienstes zu überprüfen und auf Gesetzesebene zu verankern. Für eine spätere, umfassendere Lösung, die jedoch erst in Angriff genommen werden sollte, wenn die erwähnten Aenderungen auf Gesetzesstufe verwirklicht und damit Erfahrungen gesammelt worden sind, hielt der Bundesrat folgende Randbedingungen fest:

- Die allgemeine Wehrpflicht sollte gewahrt, die Zulassung zum Zivildienst Ausnahme bleiben;
- die Zulassung zum Zivildienst sollte davon abhängen, ob ein religiös oder ethisch begründeter Gewissenskonflikt glaubhaft gemacht werden kann;
- die Zulassung sollte über ein schriftliches und mündliches Bewilligungsverfahren laufen;
- der Zivildienst sollte zudem als Tatbeweis gelten können;
- Zivil- und Militärdienst sollten gleichwertige Anforderungen stellen;
- der Zivildienst sollte im Rahmen der Bundeszwecke tätig sein.[2]

Den dritten Stein stiess die "Studiengruppe für Aussen- und Sicherheitspolitik" der "Christlich-demokratischen Volkspartei" (CVP) an. Sie legte im Juni 1984 einen Vorschlag "zur Lösung des Problems der Militärdienstverweigerung" vor, der die nationalrätliche Motion zur Entkriminalisierung der Militärdienstverweigerer konkret ausgestaltete. Grundidee des Vorschlags war es, die Entkriminalisierung nicht "in der Form", sondern "in der Sache" vorzulegen. Danach sollte, "wer glaubhaft dartut, dass

[1] Bericht der Studienkommission I 1984, S.2-3
[2] Schriftliche Beantwortung der Bundesrates, i.e.S.

er den Militärdienst aus religiösen oder ethischen Gründen mit seinem Gewissen nicht vereinbaren kann", vom Militärgericht statt zu einer Gefängnis- oder Haftstrafe verurteilt, "zu einem Ersatzdienst bis zu 20 Monaten Dauer" verpflichtet werden. Dieser Ersatzdienst sollte "Tätigkeiten zur Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt in der Schweizerischen Eidgenossenschaft" umfassen und von den Kantonen vollzogen werden. Die Verpflichtung zum Ersatzdienst sollte nicht im Strafregister eingetragen werden. Hingegen sollte sie widerrufen und durch eine Strafe ersetzt werden, "wenn der Ersatzdienstpflichtige den Ersatzdienst verweigert oder die ihm im Ersatzdienst obliegenden Pflichten schuldhaft wiederholt oder andauernd in schwerwiegender Weise verletzt".[1]

Den letzten Stein brachten das "Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes (SEK)" und die "Justitia et Pax, Schweizerische Nationalkommission" ins Rollen. Sie erarbeiteten gemeinsam ein Memorandum "zur Lösung der Zivildienstfrage". Damit erfüllten die Kirchen ein Versprechen, das sie im Vorfeld der zweiten Zivildienstabstimmung abgegeben hatten, um ihr Nein zur Zivildienstinitiative 2 zu relativieren. Der SEK und die "Schweizerische Bischofskonferenz" hatten versprochen, "sich weiterhin für eine echte Lösung zu engagieren".
Der kirchliche Vorschlag sieht eine verfassungsrechtliche Lösung vor, die den "Tatbeweis mit Zulassungsbedingungen" verknüpft. Artikel 18 der Bundesverfassung soll wie folgt ergänzt werden:
"1. Wer die militärische Erfüllung der Wehrpflicht mit seinem Gewissen nicht vereinbaren kann, bleibt straflos, wenn er einen Zivildienst leistet. Die Zulassung zum Zivildienst erhält, wer ein begründetes Gesuch mit Referenzen einreicht und eine Erklärung unterzeichnet, in der er sich zur Leistung des Zivildienstes verpflichtet.
Der Zivildienst dauert länger, in der Regel anderthalbmal so lang wie die Gesamtheit der verweigerten militärischen Dienste, höchstens aber zwei Jahre.
Der Zivildienst hat dem Militärdienst gleichwertige Anforderungen zu stellen.
2. Der Zivildienst umfasst Tätigkeiten im Rahmen der allgemeinen Bundeszwecke. Er vollzieht sich unter der Aufsicht des Bundes und in Zusammenarbeit mit den von ihm bezeichneten Organisationen und Institutionen. Eine zivile Stelle des Bundes ist dafür zuständig, den Zivildienstwilligen ihren Einsatz zuzuweisen. Sie entscheidet dabei nach Bedarf, Eignung und Neigung..."[2]

Aus der Reihe kleinerer und grösserer Steine, die durch die Zivildienstinitiativen ins Rollen gebracht wurden, werden diejenigen zum Stillstand kommen, die eine Verfassungsänderung anstreben. Weder Bundesrat und Parlament noch Organisationen ausserhalb des Parlaments wie etwa der SEK sind willens, erneut eine Verfassungsvorlage oder eine Initiative vorzulegen. Einer Verfassungsänderung werden in einer Volksabstimmung kaum Chancen eingeräumt, und ihre Ingangsetzung würde als Drängen und Missachtung des Volkswillens gewertet. Nur jene Vorstösse, die sich an den Rahmen bisherigen Entgegenkommens an Zivildienstforderungen halten, haben Chancen: Die Möglichkeit, waffenlosen Militärdienst zu leisten, wird in absehbarer Zeit gesetzlich geregelt, und die Massnahmen zur Entkriminalisierung der Militärdienstverweigerer machen in der Tat Fortschritte:
Die kurz vor der Abstimmung, am 6. Januar 1984, eingesetzte Studienkommission legte am 27. Juni ihren Bericht vor. Danach soll ein Militärdienstverweigerer, der "glaubhaft dartut, dass er den Militärdienst aus religiösen oder ethischen Gründen mit seinem Gewissen nicht vereinbaren" (Variante 1) oder "dass er aus besonders beachtenswerten Gewissensgründen den Militärdienst nicht leisten kann" (Variante 2), in den Genuss folgender Behandlung kommen:[3]

---

[1] CVP (Hrsg.) 1984, S. 10-12

[2] Institut für Sozialethik des SEK/Justitia et Pax, Schweizerische Nationalkommission (Hrsg.) 1985, S.12

[3] Bericht der Studienkommission I 1984, S.6-10

- Die "Echtheit geltend gemachter Gewissensgründe" prüfen wie bisher die Militärgerichte, denn diese verfügen über die "nötige Erfahrung", während andernfalls "eine entsprechende zivile Stelle neu geschaffen" werden müsste, "die sich die nötigen Erfahrungen dann erst noch anzueignen hätte".
- Das Militärgericht fällt das Urteil: Entweder spricht es den Angeklagten schuldig und auferlegt ihm anstelle einer Strafe eine Arbeitsverpflichtung (Variante 1), oder es erklärt ihn schuldig, fällt eine Strafe, schiebt deren Vollzug aber auf und auferlegt dem Täter eine Arbeitsverpflichtung (Variante 2).
- Die Arbeitsleistung hat den "allgemeinen Zwecken des Bundes" (nach Art.2 der Bundesverfassung, einschliesslich der Gesamtverteidigung) zu dienen und das Anderthalbfache des verweigerten Militärdienstes, höchstens aber zwei Jahre zu dauern.
- Weigert sich der Verurteilte, "die auferlegte Arbeitsleistung zu erbringen", oder verletzt er seine Pflichten beim Erbringen der Arbeitsleistung schwer, dann nimmt das Gericht das Verfahren wieder auf: Entweder spricht es nun eine Strafe aus (Variante 1), oder es ordnet den Vollzug der bereits gefällten Strafe an (Variante 2).
- Die Verurteilung zu einer Arbeitsleistung nach Variante 1 wird nicht im Strafregister vermerkt. Nach Variante 2 wird die Strafe zwar noch eingetragen, nachdem die Arbeitsleistung erbracht worden ist, wird der Eintrag jedoch gelöscht.

Der Bericht der Studienkommission fand beim EMD Gefallen, und bereits am 27. August 1984 beauftragte dieses eine neue Studienkommission damit, ein konkretes Modell des Arbeitsdienstes auszuarbeiten: "Darin sollten insbesondere Art und Form der Arbeitsverpflichtung dargelegt und die materiellen Auswirkungen für die Arbeitspflichtigen aufgezeigt werden." Der Schlussbericht der Studienkommission II lag am 30. Mai 1985 vor. Darin entwarf sie folgendes Arbeitsdienstmodell:[1]

- Die allgemeine Organisation des Arbeitsdienstes obliegt dem Bund (Kontrolle, Aufgebot, Instruktion, Ueberwachung, Disziplinarwesen, Koordination usw.). Die Durchführung des Arbeitsdienstes ist dann aber Sache der Kantone, Gemeinden oder gemeinnützigen öffentlichen oder privaten Institutionen, denen die Arbeitspflichtigen gegen eine Entschädigung an den Bund zur Verfügung gestellt werden.
- Dem Arbeitseinsatz geht eine "Phase der Instruktion" von in der Regel zwei Wochen Dauer voraus. In dieser Zeit wird der Arbeitsdienstpflichtige mit erster Hilfe sowie seinen Arbeitsgeräten vertraut gemacht.
- Der Arbeitseinsatz erfolgt in der Regel in Gruppen, die von einem Gruppenchef geleitet werden. Der Gruppenchef ist entweder aus dem Kreis der Gruppe zu bestimmen oder vom Leistungsempfänger zu stellen.
- Rechte und Pflichten der Arbeitspflichtigen sowie ihre Arbeitszeit regelt die zivile Dienststelle, die beim Bund für den Arbeitsdienst zu schaffen ist.
- Der Arbeitsdienst ist - wo nötig - etappenweise zu vollziehen (Saisoneinsätze). Einsätze sind vorgesehen in der Wald- und Gewässerreinigung, bei Bergbauern, zur Verbesserung von Alpweiden und -hütten, zum Bau und zur Pflege von Wanderwegen, bei Aufräumarbeiten nach Katastrophen und in Spitälern oder Heimen. Der Arbeitspflichtige hat keine freie Arbeitswahl.
- Für Kost und Logis der Arbeitspflichtigen in Gemeinschaftsunterkünften kommen der Bund (Phase 1) und die Leistungsempfänger (Phase 2) auf.
- Die Arbeitspflichtigen erhalten eine angemessene Tagesentschädigung, sind versichert und bekommen Berufskleider zur Verfügung gestellt. Sie haben Anspruch auf Wochenendurlaub und auf "individuelle Urlaube aus wichtigen Gründen". Ferienanspruch aber haben sie keinen.
- Gegen fehlbare Arbeitspflichtige können Disziplinarmassnahmen zur Anwendung kommen, die vom Verweis über die Urlaubs- oder die Ausgangssperre bis zur Herabsetzung der Tagesentschädigung reichen können. In schwerwiegenden Fällen muss der

[1] Zum Folgenden: Bericht der Studienkommission II 1985, S.5-12; Bericht der Studienkommission I 1984, S.12-13

Arbeitspflichtige nach einer entsprechenden Mahnung die aufgeschobene Strafe antreten oder eine Wiederaufnahme des Strafverfahrens in Kauf nehmen.
- Nach dem Vollzug des Arbeitsdienstes ist das Verfahren abgeschlossen. Allfällige Eintragungen im Strafregister werden gelöscht. Der Militärdienstverweigerer, der sich einem Arbeitsdienst unterzogen hat, bleibt militärpflichtersatz- und zivilschutzpflichtig.

Mit diesem Modell glaubt die EMD-Studienkommission, eine Lösung gefunden zu haben, die es "den echten Dienstverweigerern aus Gewissensgründen erlauben" würde, "anstelle einer gewöhnlichen Strafe und dem entsprechenden Vollzug", "ausserhalb des ordentlichen Strafvollzugs und vollständig getrennt von den Strafgefangenen", einen "Strafcharakter aufweisenden" Arbeitsdienst zu leisten.[1] Ob damit die von Parlament und Bundesrat angestrebte "Entkriminalisierung" der echten Militärdienstverweigerer aus Gewissensgründen erfüllt wird, ist noch nicht entschieden. Die Vorschläge der Studienkommission II sind zur Zeit in der Vernehmlassung. Die bundesrätlichen Anträge und parlamentarischen Beratungen stehen noch bevor.Sicher ist jedoch, dass sich die Zivildienstbefürworter aus der Friedensbewegung nicht mit dem Arbeitsdienst einverstanden erklären können. Zwar gibt es auch in Kreisen der Zivildienstbefürworter Leute, die den Arbeitsdienst als "eine provisorische Lösung"[2] oder "unter bestimmten Bedingungen als Uebergangslösung" akzeptieren wollen.[3] Es überwiegen jedoch die ablehnenden Stimmen. Für den SCI zum Beispiel ist der Arbeitsdienst als Lösung für das Militärdienstverweigererproblem "unhaltbar".[4] Für den Schweizerischen Friedensrat ist er eine "Perversion des Zivildienstes".[5]

Die Gründe, die nach Auffassung der Friedensbewegung gegen die Annahme des Arbeitsdienstes als Alternative zum Zivildienst sprechen, sind folgende:[6]

- Die "Entkriminalisierung" der Militärdienstverweigerer verstärkt die Unterscheidung von zwei Kategorien von Militärdienstverweigerern: Die "echten Dienstverweigerer aus Gewissensgründen" kommen in den Genuss der Entkriminalisierung, die politisch oder humanitär argumentierenden gehen leer aus. Für sie gilt weiterhin das bisherige Strafverfahren. Nach heutiger Rechtssprechung trägt etwa die Hälfte der Militärdienstverweigerer ethische oder religiöse Gründe vor. Nur etwa ein Drittel aller verurteilten Militärdienstverweigerer bekommt aber die schwere Gewissensnot zugebilligt. Nur ein Drittel, bestenfalls die Hälfte der Militärdienstverweigerer würde damit "entkriminalisiert". Für die Mehrheit bliebe es beim alten Strafverfahren.
- Die "Entkriminalisierung" der Militärdienstverweigerer kann nach Ansicht der Friedensbewegung zu einer Verschärfung des Strafmasses führen: Militärdienstverweigerer, die heute die "schwere Gewissensnot" zuerkannt bekommen, können höchstens zu sechs Monaten Gefängnis vollziehbar in den Formen der Haft verurteilt werden. In der Haft erhalten sie eine Arbeit ausserhalb der Anstalt zugewiesen, wobei sie auf den Arbeitsort Einfluss nehmen können. Ruhe- und Freizeit verbringen sie in der Haftanstalt. Als Arbeitsdienstpflichtige würden sie während der anderthalbfachen Dauer des verweigerten Militärdienstes im Verband Arbeiten leisten müssen, auf die sie ausdrücklich keinen Einfluss haben. Untergebracht und verpflegt würden sie in Gemeinschaftsunterkünften.
Als geringer Vorteil gegenüber der heutigen Regelung bliebe: Sie hätten Anspruch auf Ausgang und Urlaub. Für die Militärdienstverweigerer, die heute keine schwere Gewissensnot zugebilligt erhalten, würde das Strafmass voraussichtlich ebenfalls erhöht:

---

[1] Bericht der Studienkommission I 1984, S.6-7; Bericht der Studienkommission II 1985, S.6

[2] Interpellation Ott in: Schriftliche Beantwortung des Bundesrates, i.e.S.

[3] Vgl. Papier der Arbeitsgruppe "Anträge Barras/- der Kirchen" und "Diskussionsbeitrag von Michel Grenier" in: Zivildienst-Kommission (Hrsg.) 1985

[4] WoZ 15.11.1985; SCI-B 202/1985; andere Stellungnahmen in: Friedenszeitung 52/1985

[5] WoZ 23.8.1985; Friedenszeitung 52/1985

[6] Vgl.: ZZ 43/1985, 45/1985; Friedenszeitung 49/1985; Entwurf der Stellungnahme zu den Berichten der Studienkommission I und II der MDV-Beratungsstellen, i.e.S.; dito des SVB, i.e.S.

Um den Verweigerern, die heute privilegiert werden und nach der neuen Regelung arbeitsdienstpflichtig würden, die Möglichkeit zu verbauen, statt des lange dauernden Arbeitsdienstes eine sechs- bis zwölfmonatige Gefängnisstrafe zu verbüssen, wären die Militärgerichte gezwungen, die Strafen für nichtprivilegierte Militärdienstverweigerer anzuheben. Seit der Abstimmung über die zweite Zivildienstinitiative ist bereits eine Erhöhung des Durchschnitts der ausgesprochenen Strafen für Militärdienstverweigerer zu verzeichnen.[1]
- Der Arbeitsdienst bliebe eine von einem Militärgericht verhängte Sanktion, die auf einer fragwürdigen Gewissensprüfung besteht: Der Arbeitseinsatz für Militärdienstverweigerer ist kein Ersatzdienst. Als solcher würde er der vorherrschenden Interpretation der Verfassung und der beiden Abstimmungsergebnisse widersprechen. Er bleibt eine Strafe, die von einem Militärgericht ausgesprochen wird. Was ändert, ist die Form des Strafvollzugs. An die Stelle des privilegierten Vollzugs der Gefängnisstrafe in der Form der Haft tritt der Strafvollzug in der Form des Arbeitsdienstes. Der Entscheid des Militärgerichts beruht wie bisher auf einer Gewissensprüfung. Wird heute abgeklärt, ob "der Täter aus religiösen oder ethischen Gründen in schwerer Gewissensnot" handelt, so wird nach dem neuen Verfahren untersucht, ob "der Täter glaubhaft dartut, dass er den Militärdienst aus religiösen oder ethischen Gründen mit seinem Gewissen nicht vereinbaren kann". Doch bei der Gewissensprüfung bleibt es nicht. Der Militärdienstverweigerer hat nicht nur seine Glaubwürdigkeit vor Gericht zu belegen, er hat zudem auch einen "Tatbeweis" zu erbringen: Indem er bereit ist, einen Arbeitsdienst von anderthalbfacher Dauer des verweigerten Militärdienstes zu leisten. Der Arbeitsdienst hat mit einem Zivildienst, wie ihn die Friedensbewegung fordert, wenig zu tun: Nach Auffassung der Zivildienstbefürworter soll ein Zivildienst nicht nur ein Ersatzdienst für den Militärdienst sein, sondern er soll auch friedensrelevant sein, d.h., die geleisteten Dienste sollen dazu beitragen, gesellschaftliche Konflikte beizulegen. Der Arbeitsdienst verfolgt dieses Ziel nicht. Indem er sich bezüglich seiner Organisationsform und Disziplinarordnung stark an das Militär anlehnt, trägt er umgekehrt sogar dazu bei, militärische Struktur und militärisches Verhalten zu verfestigen.

4.5. Zusammenfassung

Die realen Zugeständnisse der Behörden gegenüber den Forderungen nach einem Zivildienst für Militärdienstverweigerer hielten sich während der nun achtzigjährigen Geschichte der Auseinandersetzungen um einen Zivildienst im Rahmen enger Grenzen: Es gab Strafmilderungen und die Möglichkeiten zu Zu- und Umteilungen in den waffenlosen Militärdienst oder zur medizinischen Ausmusterung wurden offen gelassen. In diesem Rahmen bewegten sich auch die primär-indirekten Wirkungen der beiden Zivildienstinitiativen. Sie durchkreuzten Bestrebungen, die Möglichkeiten zur Ein- und Umteilung zu waffenlosem Militärdienst weiter einzuschränken, und sie beförderten Strafmilderungen zugunsten verurteilter Militärdienstverweigerer. Da diese primär-indirekten Wirkungen den Rahmen bisherigen Entgegenkommens gegenüber Militärdienstverweigerern nicht sprengten, sind sie aus der Sicht der Friedensbewegung unbefriedigend. Auch erweist sich die Bedeutung der Initiativen als Instrument zur Einflussnahme zugunsten der Militärdienstverweigerer als eher gering, waren Aenderungen im Rahmen der erwähnten engen Grenzen doch auch ohne Initiativen durchzusetzen.
Wie sich am Beispiel der zweiten Zivildienstinitiative zudem zeigen lässt, brauchen die primär-indirekten Wirkungen nicht den Intentionen der Initianten zu entsprechen, sondern können diesen sogar im Gegenteil zuwiderlaufen. Die Vorschläge der Barras-Kommission zur "Entkriminalisierung" der Militärdienstverweigerer, die nach der Abstimmungsniederlage der Zivildienstinitiative 2 nun die beste Chance haben, in Kraft zu treten, werden nämlich voraussichtlich darauf hinauslaufen, die Repression gegen Militärdienstverweigerer zu verschärfen und damit die Situation zu verschlimmern: Sie könnten die Spaltung zwischen "guten" und "bösen" Militärdienstverweigerern ver-

[1] WoZ 23.8.1985; U-Chrut, Sondernummer 21/1985

festigen und zu Strafverschärfungen führen, weil die "privilegierten" Militärdienstverweigerer statt mit einigen Monaten Haft mit zwei Jahren Arbeitseinsatz rechnen müssen und sich für die nichtprivilegierten das Strafmass erhöhen würde. Das militärgerichtliche Strafverfahren würde beibehalten. Ein unbefriedigender Arbeitsdienst würde als "Lösung" der Militärdienstverweigererfrage verkauft.
War der Rückhalt und die Resonanz, die die Militärdienstverweigerer und Zivildienst-Bewegung anfangs der 70er Jahre erzielten, Grund, der Forderung zumindest verbal entgegenzukommen und die als Anregung eingereichte Münchensteiner Initiative entgegenzunehmen, so verschafften die beiden Abstimmungen 1977 und 1984 den Gegnern eines Zivildienstes die Legitimation für eine härtere Gangart gegenüber den Militärdienstverweigerern. Vor dem Hintergrund des konservativen politischen Trends und der zunehmenden gesellschaftspolitischen Polarisierung, die Mitte der 70er Jahre einsetzten, bewirkten die Zivildienstinitiativen keine Aenderungen zugunsten der Militärdienstverweigerer, sondern verschafften Behörden und Militärs umgekehrt die Möglichkeit, die Anliegen der Initiativen teilweise in ihr Gegenteil zu verkehren.[1]

[1] Auf diese möglichen kontraproduktiven Wirkungen einer Initiative hat bereits Tschudi (1979) aufmerksam gemacht.

5. Sekundär-indirekte Wirkungen friedenspolitischer Initiativen

Juan F. Gut versteht unter "sekundär-indirekten Wirkungen" einer Initiative ihren Einfluss auf das Problembewusstsein der Stimmbürgerschaft sowie die "Ventil-" und "Oppositionswirkung".[1] Hier von Interesse ist zunächst nur der Einfluss auf das Problembewusstsein, denn die "Dampfablass"-Wirkungen der Initiativen dürften zwar aus der Sicht des politischen Systems, nicht aber aus der der Initianten erwünscht sein.

Die Annahme, eine Initiative trage "zur Verbreitung problemorientierten politischen Wissens bei", geht davon aus, dass der Stimmbürger "während der Unterschriftensammlung, während des Abstimmungskampfes und an der Urne ... mit einem politischen Anliegen einer bestimmten Gruppe, Partei, Gewerkschaft konfrontiert" wird,[2] dass er sich damit inhaltlich auseinandersetzt und aufgrund dessen seine Entscheidung trifft.[3] In diesem Kapitel soll zunächst von dieser Annahme ausgegangen und eingeschätzt werden, wieviele Stimmbürger an diesem "Willensbildungsprozess" teilhaben. Anschliessend soll die Qualität der inhaltlichen Auseinandersetzung hinterfragt und nach Veränderungen im friedenspolitischen Bewusstsein gesucht werden. Dabei ergeben sich schwerwiegende methodische Probleme:

- Methodisch korrekt und ergiebig wären Einstellungsänderungen nur durch Panel-Studien festzustellen, in der jeweils Personen der gleichen Stichprobe zu verschiedenen Zeitpunkten zur gleichen Sache befragt werden.[4] Solche Erhebungen wären nur mit grossem Aufwand und über längere Zeit durchzuführen, was bisher für den hier interessierenden Bereich nicht gemacht wurde und im Rahmen dieser Arbeit auch nicht geleistet werden kann.
- Aus diesem Grund muss hier auf repräsentative Meinungsumfragen zurückgegriffen werden, die in einer Art "Folge-Studie" nebeneinandergestellt werden.[5] Solche Erhebungen liegen aus einer Reihe von Jahren vor.[6]
- Diese Erhebungen sind jedoch nicht mit dem Ziel durchgeführt worden, Einstellungsänderungen, die von friedenspolitischen Initiativen bewirkt wurden, zu erfassen. Auch erfüllen sie nicht alle Bedingungen, die im Rahmen einer Folge-Studie an die Einzeluntersuchungen gestellt werden.[7] Sie tragen den Stempel ihres eigenen Untersuchungszwecks (und ihrer Auftraggeber) und sind nicht uneingeschränkt vergleichbar.

Wenn trotz dieser defizitären Datenlage anhand einiger zentraler Fragen der Versuch unternommen wird, Einflüsse friedenspolitischer Initiativen auf das Problembewusstsein einzuschätzen, dann deshalb, weil der Hinweis auf die "bewusstseinsbildenden" Wirkungen der Initiativen neben dem auf ihre primär-indirekten Folgen zu dem zentralen Argument für die Lancierung von Initiativen geworden ist, nachdem die Hoffnungen auf direkte Abstimmungserfolge schon so oft zerschlagen wurden.[8] Gerade

---

[1] Gut 1973, S.182-183

[2] Sigg 1978, S.241

[3] Gruner/Hertig 1983, S.22-25

[4] Friedrichs 1973, S.365-369

[5] ebd., S.366-367

[6] Berücksichtigt wurden Umfragen aus den Jahren 1970 (VFWW (Hrsg.) 1971), 1976 (Resultate in: Haltiner 1985, S.291-300), 1977 (Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung/Forschungszentrum für schweizerische Politik (Hrsg.) 1978), 1980 (VFWW (Hrsg.) 1981), 1983 (Haltiner o.J.) und 1984 (VFWW (Hrsg.) 1984).

[7] "Bei der Folge-Studie werden zu zwei oder mehr Zeitpunkten die gleichen Variablen mit der gleichen Methode an Personen erhoben, die durch jeweils neue Zufallsstichproben aus der gleichen Grundgesamtheit ermittelt wurden." (Friedrichs 1973, S.366)

[8] Vgl. aus einem andern Bereich zum Beispiel die Diskussionsbeiträge nach der Abstimmung über die "Bankeninitiative" der SPS: Strahm 1984; Kaufmann 1984; Nef 1984

weil die sekundär-indirekten Wirkungen empirisch so schlecht zu erfassen sind, stehen sie in der Argumentation für die Lancierung weiterer Initiativen so hoch im Kurs.[1]

5.1. Quantitative Aspekte sekundär-indirekter Wirkungen

Initiativen bewegen die Stimmbürgerschaft zweimal in unterschiedlichem Ausmass dazu, sich mit den Anliegen der Initianten auseinanderzusetzen: Während der Unterschriftensammlung und während dem Abstimmungskampf. Während der Unterschriftensammlung setzen sich mindestens jene Stimmbürger mit den friedenspolitischen Initiativen auseinander, die die Initiative mit ihrer Unterschrift unterstützen:

	Unterschriftenzahl	Anteil an Stimmberechtigten (in %)
Chevallierinitiative 1	79'346	5,5
Chevallierinitiativen 2	84'442/68'311	5,8/4,7
Atominitiative 1	72'795	4,9
Atominitiative 2	63'565	4,3
Waffenausfuhrverbotsinit.	53'457	3,2
Zivildienstinitiative 1	62'342	1,7
Zivildienstinitiative 2	113'045	2,9

Der Anteil der Personen, die zur Unterschrift bewegt werden konnten, an der Zahl der Stimmberechtigten liegt zwischen 2 und 6% aller Stimmberechtigten und ist damit sehr gering. Er nimmt tendenziell ab. Der tiefe Wert bei der ersten Zivildienstinitiative ist auf die Einführung des Frauenstimmrechts zurückzuführen, die die Zahl der Stimmberechtigten etwa verdoppelte, und der wieder etwas höhere Wert bei der zweiten Zivildienstinitiative zeigt, dass die Erhöhung des Unterschriftenquorums die Initiativbewegung zwang, mehr Leute zum Unterschreiben zu bewegen.
Nun sind die Personen, die eine Initiative unterschreiben, nicht die einzigen, die sich mit dem Anliegen der Initianten näher auseinandersetzen. Es kommen noch die Stimmbürger hinzu, die angesprochen werden, ihre Unterschrift aber nicht geben. Davon ausgegangen, dass das Verhältnis zwischen jenen, die eine Unterschrift geben, und jenen, die eine Unterschrift bewusst nicht geben, ungefähr dem Verhältnis zwischen Ja- und Nein-Stimmen in der Abstimmung - im Durchschnitt 2 zu 3 - entspricht, dann dürfte der Anteil der Stimmbürger, der sich mit den Anliegen der Initiative auseinandersetzt, zwischen 15% bei der ersten Atominitiative und 5% bei der ersten Zivildienstinitiative liegen. Für den Rest der Stimmbürger beschränkt sich die Auseinandersetzung mit den Initiativen auf eine blosse "zur Kenntnisnahme" in den Medien.

Während dem Abstimmungskampf setzen sich mindestens jene Stimmbürger mit den friedenspolitischen Forderungen auseinander, die zur Urne gehen:

[1] Die GSoA beschränkt sich explizit und ausschliesslich nur noch auf die "bewusstseinsbildende" Wirkung ihrer Initiative. (Saner 1986)

	Stimm-berech-tigte	Stimmende	Be-teiligung (in %)
Atominitiative 1	1'510'038	839'590	55,6
Atominitiative 2	1'523'595	743'469	48,8
Waffenausfuhrverbotsin.	3'620'937	1'198'239	33,1
Zivildienstinitiative 1	3'816'824	1'461'173	38,3
Zivildienstinitiative 2	4'087'715	2'156'780	52,8

Bis auf die Waffenausfuhrverbotsinitiative und die erste Zivildienstvorlage erzielten die friedenspolitischen Initiativen höhere Stimmbeteiligungen als alle Sachabstimmungen der entsprechenden Jahrfünfte oder Legislaturperioden im Durchschnitt.[1]

Nun sagt die Stimmbeteiligung noch nichts darüber aus, ob die Auseinandersetzung um eine Vorlage den Stimmbürger zur Unterstützung der friedenspolitischen Forderungen führte. Darüber geben die Ja-Stimmen Aufschluss:

	Stimmende	Ja-Stimmen	in %
Atominitiative 1	839'590	286'895	34,8
Atominitiative 2	743'469	274'061	37,8
Waffenausfuhrverbotsini.	1'198'239	585'046	49,7
Zivildienstinitiative 1	1'461'173	533'733	36,5
Zivildienstinitiative 2	2'156'780	771'413	36,2

	Stimm-be-rechtigte	Ja-Stimmen	in %
Atominitiative 1	1'510'038	286'895	19,0
Atominitiative 2	1'523'595	274'061	18,0
Waffenausfuhrverbotsini.	3'620'937	585'046	16,2
Zivildienstinitiative 1	3'816'824	533'733	14,0
Zivildienstinitiative 2	4'087'715	771'413	18,9

In absoluten Zahlen verzweieinhalbfachte sich innert zwanzig Jahren die Zahl der Stimmbürger, die eine friedenspolitische Initiative mit ihrer Ja-Stimme zu unterstützen bereit sind. Die Verdoppelung der Zahl unterstützender Stimmbürger zwischen 1962 (Atomwaffeninitiative 1) und 1972 (Waffenausfuhrverbotsinitiative) geht jedoch fast ausschliesslich auf das Frauenstimmrecht zurück, das 1971 eingeführt worden war. Gemessen an den Stimmenden beträgt der Ja-Stimmenanteil der friedenspolitischen Initiativen im Mittel 39%, wobei die Waffenausfuhrverbotsinitiative mit beinahe 50% klar aus der Reihe schlägt. Absolut gesehen und gemessen an der Zahl Stimmberechtigter vermochte die Waffenausfuhrverbotsinitiative jedoch nicht überdurchschnittlich viel Ja-Stimmen zu mobilisieren. Ihr gutes Resultat muss vor allem darauf zurückzuführen sein, dass viele ihrer Gegner der Urne fern blieben. Gemessen an der Gesamtzahl Stimmberechtigter schneiden die erste Atomwaffeninitiative und die zweite Zivildienstinitiative wesentlich besser ab. Fanden sie doch bei rund 19% der Stimmberechtigten Unterstützung. Allerdings mobilisierten die Abstimmungskämpfe um diese beiden Vorstösse auch ihre Gegner, so dass ihr Ja-Stimmenanteil an den Stimmenden unterdurchschnittlich blieb. Diese beiden Vorstösse erzielten denn auch eindeutig die höchsten Stimmbeteiligungen.

[1] Stimmbeteiligung nach Fünfjahresperioden in: Arbeitsgruppe Stimm- und Wahlabstinenz 1979, S.6; Stimmbeteiligung nach Legislaturperioden in: Riklin 1979, S.23

Insgesamt gesehen fordern die friedenspolitischen Initiativen also während den Unterschriftensammlungen 5 bis 15%, während den Abstimmungskämpfen im Durchschnitt mindestens 45% der Stimmbürger heraus, sich mit friedenspolitischen Anliegen zu befassen. Dieser Anteil liegt vermutlich aber etwas höher, denn es befassen sich wahrscheinlich mehr Stimmbürger mit der Vorlage als zur Urne gehen.
2 bis 6% der Stimmbürger bei der Unterschriftensammlung und rund 14 bis 19% der Stimmbürger bei der Abstimmung sind dabei bereit, die friedenspolitischen Forderungen mit ihrer Unterschrift oder Ja-Stimme zu unterstützen. Gelingt es den Initiativbewegungen jeweils, von der Unterschriftensammlung bis zur Abstimmung den Kreis ihrer Unterstützer zu verdreifachen (Atomwaffeninitiative 1) bis zu versiebenfachen (Zivildienstinitiative 1), so erhöht sich der Anteil der Stimmbürger, die sich hinter die friedenspolitischen Forderungen stellen können, im Verlauf der 22 beobachteten Jahre nicht. Er bleibt gut unter 20%. Unter quantitativen Aspekten tragen die friedenspolitischen Initiativen also nicht messbar dazu bei, den Rückhalt der Friedensbewegung in der Stimmbürgerschaft zu erweitern. Bestenfalls haben sie dazu beigetragen, den Anteil trotz wachsender Stimmbürgerschaft (Frauenstimmrecht und Bevölkerungswachstum) gleich zu behalten. Wie aber steht es um die sekundär-indirekten Einflüsse der friedenspolitischen Initiativen unter qualitativen Aspekten?

5.2. Qualitative Aspekte sekundär-indirekter Wirkungen

Die Untersuchung der quantitativen Aspekte der sekundär-indirekten Wirkungen der friedenspolitischen Initiativen ging von der Annahme aus, die Stimmbürger würden sich inhaltlich mit den Forderungen der Initiative auseinandersetzen, ihre Entscheidung treffen und diese dann an der Urne oder mit ihrer Unterschrift zum Ausdruck bringen. Diese Annahme erlaubte die Vermutung, die friedenspolitischen Initiativen könnten bewusstseinsbildend wirken, Einstellungen der Stimmbürger zu friedenspolitisch relevanten Fragen verändern. Ist diese Annahme zutreffend?
Hertig hat anhand der Nachuntersuchungen von Volksabstimmungen (VOX-Befragungen) die "materielle Problemlösungskapazität" (MPLK) der Urnengänger und Nicht-Urnengänger erforscht. Operationalisiert wurde die MPLK durch die "Kenntnis des Vorlageinhaltes" und der "Fähigkeit, den Entscheid an der Urne begründen zu können". Beim Vergleich der 12 Nachbefragungen über 41 Abstimmungsvorlagen stellte sich heraus, dass "lediglich ein Sechstel der tatsächlich Stimmenden in der Lage" war, "für ihren Entscheid ein Motiv zu nennen und gleichzeitig das Wesentliche des vorgelegten Entscheidungsstoffes zu umschreiben".[1] Die Annahme, die Stimmentscheidung basiere auf einer intensiven inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Initiativtext, mit Pro- und Kontra-Argumenten lässt sich nicht halten. Damit aber wird der Vermutung, eine Initiative könne bewusstseinsbildend wirken, die Grundlage entzogen. Dass dies auch für friedenspolitische Initiativen gilt, zeigt die VOX-Analyse zur Abstimmung über die zweite Zivildienstvorlage:[2]
Nach der Abstimmung befragt, was von der Zivildienstinitiative 2 verlangt worden sei, gaben 36,4% der Urnengänger an, die Initiative habe die freie Wahl zwischen Militär- und Zivildienst gefordert. Diese unzutreffende Antwort gaben sogar 33,9% jener Stimmenden, die der Initiative zugestimmt hatten. Ein knappes weiteres Drittel der befragten Urnengänger blieb in seinen Antworten noch sehr allgemein: Denn 16,4% meinten, es sei um eine Lösung für Militärdienstverweigerer, 15,7% es sei um eine neue Lösung ohne Gefängnis gegangen. Lediglich 21,9% konnten genauere Angaben machen. 6,9% sprachen von einer neuen Lösung für Militärdienstverweigerer mit sozialem Einsatz statt Gefängnis, 4,8% von einem Zivildienst ohne Gewissensprüfung und 10,2% von einem Zivildienst ohne Gewissensprüfung und von 18 Monaten

---

[1] Hertig 1983b, S.56

[2] Zum Folgenden: Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung/Forschungszentrum für schweizerische Politik (Hrsg.) 1984

Dauer. Die restlichen 9,8% der Befragten wussten keine oder gar andere Antworten, z.B. es sei um die Abschaffung der Schweizer Armee gegangen (0,5%).
Vergleicht man den Wissensstand der Urnengänger mit dem der Nicht-Urnengänger und innerhalb der Gruppe der Urnengänger den der Ja- und Nein-Stimmer, dann stellt man fest, dass der Unterschied nicht wesentlich ist: Zwar erweisen sich die Urnengänger gegenüber den Nicht-Urnengänger und die Ja-Stimmer gegenüber den Nein-Stimmenden als tendenziell besser informiert. Der Unterschied bleibt aber gering.
Die VOX-Analyse zeigt, dass der Wissensstand der Urnengänger um den Abstimmungsgegenstand gering war. Ueber die Hälfte der Befragten gab unzutreffende oder sehr allgemeine Antworten, nicht ein Drittel war in der Lage, konkrete Angaben zu machen. Wenn aber der Wissensstand um den Abstimmungsgegenstand gering war, dann kann die inhaltliche Auseinandersetzung um die Zivildienstforderungen nicht sehr weit gegangen sein, und dann kann auch nicht davon gesprochen werden, dass die Zivildienstinitiative neben ihrer eigentlichen Forderungen auch noch "friedenspolitisches Bewusstsein" transportiert hätte.
Kommt dazu, dass in einem Abstimmungskampf um eine Initiative nicht nur die Befürworter, sondern auch die Gegner mit ihren Forderungen und Argumenten präsent sind.[1] Bei den friedenspolitischen Initiativen meldet sich nicht nur die Friedensbewegung zu Wort, auch ihre politischen Gegner treten auf. Und wie die letzte Zivildienstabstimmung ebenfalls zeigt, bleiben deren Anstrengungen nicht ohne Einfluss auf das Abstimmungsergebnis: 5 1/2 Wochen vor der Abstimmung vom 26. Februar 1984 hatten sich laut einer repräsentativen Umfrage 53% der Stimmbürger bereits für oder gegen die Zivildienstinitiative entschieden: 46% dafür, 7% dagegen. 47% waren noch nicht entschieden. 2 1/2 Wochen vor der Abstimmung waren nach der gleichen Umfrage 63% entschieden: 39% dafür, 24% dagegen. Bei der Abstimmung waren laut der VOX-Nachuntersuchung schliesslich 90% entschieden: 38% dafür, 52% dagegen.[2]

Den Gegnern der Zivildienstinitiative gelang es im Abstimmungskampf also, die Stimmberechtigten, die zu Beginn der Auseinandersetzung ohne Lösungspräferenz waren, auf ihre Seite zu ziehen. Während der Anteil der Stimmbürger mit befürwortender Präferenz verhältnismässig stabil blieb, nahm der Rückhalt der Initiativgegner beträchtlich zu.
Die Durchschlagskraft des gegnerischen Abstimmungskampfes hängt nur teilweise mit den ungleich langen "Spiessen" - sprich: Werbebudgets - der Kontrahenten zusammen. Zwar sind die Werbeanstrengungen der Abstimmungskontrahenten mitentscheidend,[3] durchschlagend dürften sie aber nur sein, wenn sie "in der Stimmbürgerschaft verankerte (...) Prädispositionen" ansprechen können.[4] Solche "Prädispositionen" sind "nicht kurzfristig erzeugte Produkte", und sie können deshalb "nicht einfach dem Abstimmungskampf angelastet werden". Es handelt sich um latente "Strukturen im Kollektivbewusstsein der Schweiz", die im Abstimmungskampf nur "aktiviert, d.h. handlungsrelevant gemacht" zu werden brauchen. Im Falle der Zivildienstinitiative 2 standen "die allgemeine Wehrpflicht als Prinzip und die Armee als Institution" im "Zentrum der Auseinandersetzung". Damit sprach die gegnerische Argumentation offenbar genau Elemente dieser "Prädisposition" an und machte sie handlungsrelevant.[5]
Dafür, dass diese Prädisposition nicht nur bei den Zivildienstabstimmungen, sondern auch bei den Abstimmungen über die andern friedenspolitischen Initiativen "handlungsrelevant" wurde, gibt es Belege:
Zunächst korrelieren die Abstimmungsergebnisse über die friedenspolitischen Initiativen zu einem sehr hohen Mass untereinander. Die Korrelationskoeffizienten sind ein Mass für die "Aehnlichkeit oder Verschiedenheit der von den betreffenden Abstim-

[1] Nef 1984
[2] Longchamp o.J.
[3] Hertig 1983c, S.130-137
[4] Longchamp 1985
[5] Longchamp 1985; vgl. auch: Hertig 1983c

mungsvorlagen ausgelösten Reaktionen". Abstimmungsergebnisse werden in diesem Fall "als Antworten - Responses - auf bestimmte Stimuli" aufgefasst und miteinander verglichen: Je höher der Korrelationskoeffizient desto grösser die Aehnlichkeit, wobei der Wert des Korrelationskoeffizienten zwischen plus eins und minus eins liegen kann.[1]
Die Korrelationskoeffizienten zwischen den Abstimmungsergebnissen der friedenspolitischen Initiativen sind verhältnismässig hoch. Sie bringen zum Ausdruck, dass "Stimuli", die sich inhaltlich sehr ähnlich sind - es handelt sich ja um "friedenspolitische" Initiativen oder um solche, die zur Rüstungs- und Militärpolitik in Bezug stehen - ihr ähnliche "Responses" der Stimmbürger provozieren. Diese Beobachtung spricht für die Annahme, dass in den Abstimmungen über die friedenspolitischen Initiativen immer wieder die gleichen "Strukturen im Kollektivbewusstsein der Schweiz" angesprochen und "handlungsrelevant" gemacht werden.

Der Vergleich zwischen den einzelnen Abstimmungsergebnissen ergibt folgende Resultate:

	Korrelations-koeffizient
Atomwaffeninitiative 1 - Atomwaffeninitiative 2	0,97
Atomwaffeninitiative 1 - Waffenausfuhrverbotsini.	0,84
Atomwaffeninitiative 1 - Zivildienstinitiative 1	0,78
Atomwaffeninitiative 1 - Zivildienstinitiative 2	0,80
Atomwaffeninitiative 2 - Waffenausfuhrverbotsini.	0,83
Atomwaffeninitiative 2 - Zivildienstinitiative 1	0,80
Atomwaffeninitiative 2 - Zivildienstinitiative 2	0,84
Waffenausfuhrverbotsinitiative - Zivildienstini. 1	0,84
Waffenausfuhrverbotsinitiative - Zivildienstini. 2	0,82
Zivildienstinitiative 1 - Zivildienstinitiative 2	0,84

Ein zweiter Beleg ist die Feststellung, dass die Gegner der friedenspolitischen Initiativen in jedem Abstimmungskampf stereotyp die selben Argumentationslisten brauchten, um Erfolg zu haben: Die Initiative ist - sollte sie angenommen werden - eine Gefahr für die militärische Landesverteidigung der Schweiz. Ihre Initianten rekrutieren sich aus dem Lager der Armeegegner und streben die Schwächung der schweizerischen Verteidigungsvorbereitungen an. Solche Argumentationen verfangen. Sie bestätigen nicht nur das Vorhandensein einer Prädisposition, sondern auch die im Zusammenhang mit der geringen MPLK vieler Stimmbürger generell hohe Wirkung unsachlicher Abstimmungspropaganda: "Hinter dem Abstimmungsverhalten eines grossen Teils der Stimmbürger stehen weniger bewusste, sorgfältig alle Entscheidungsfaktoren abwägende Entscheidungsprozesse als vielmehr Reaktionen auf Reizwörter ('Catchwords'), die im flüchtigen Kontakt mit der Vorlage aufgefangen werden. Ueber sie wird die Vorlage ins bestehende Wert- und Kategoriensystem eingeordnet und gleichzeitig klassiert. Ueber sie werden individuelle Rollen- und Prädispositionskonflikte gelöst bzw. alternative Lösungsmöglichkeiten gewichtet. Und über sie nimmt die affektgeladene, im Werbeinserat, in der polemischen Fernsehdiskussion oder auf dem Werbeplakat vorgetragene 'Blitzinformation' der seriösen, auf den Vorlageinhalt eingehenden, rational abwägenden Grundlageninformation den Wind aus den Segeln."[2]

Vor diesem Hintergrund wundert es nicht, wenn die Einstellung der Schweizer Bevölkerung zu Fragen der Militär- und Rüstungspolitik relativ stabil bleibt. Anhand einiger Fragen, zu denen vergleichbare Daten vorliegen, die zu verschiedenen Zeiten erhoben

[1] Gilg/Frischknecht 1976, S.186-191
[2] Hertig 1983c, S.135

wurden, kann jedenfalls gezeigt werden, dass sich die Einstellung zu Grundfragen der schweizerischen Militär- und Rüstungspolitik in den letzten 15 Jahren kaum wesentlich verändert hat:[1]

Gefragt, ob sie der Ansicht seien, dass die Schweiz im Falle eines Angriffs sich mit Waffengewalt widersetzen sollte, antworteten die befragten Personen wie folgt (in % aller befragten Personen):

	1970	1980	1983	1984
Wehren	75	81	87	63
Nicht wehren	20	12	7	14
Weiss nicht/keine Antw.	5	7	6	23

Wie die Umfrageergebnisse zeigen, scheint sich der Widerstandswille bis Anfang der 80er Jahre eher noch gefestigt zu haben. Erst 1984 zeigt sich eine ausgeprägte Verunsicherung: Während der Anteil der Zustimmenden deutlich ab und der der Ablehnenden zunimmt, vervierfacht sich der Anteil der Befragten ohne Meinung. Vermutlich ist diese Verunsicherung auf die Auseinandersetzungen um die NATO-Nachrüstung und die neue Friedensbewegung zurückzuführen, die in diesen Jahren die öffentliche Meinung stark beeinflussen.

Scheint der Widerstandswille unter dem Einfluss der neuen Friedensbewegung noch ins Wanken geraten zu sein, so zeigte sich die Armee wenig davon berührt.

Gefragt, ob sie der Meinung seien, dass es für die Schweiz notwendig sei, eine Armee zu unterhalten, meinten die befragten Personen:

	1970	1980	1983	1984
Notwendig	86	85	87	83
Nicht notwendig	13	11	11	12
Weiss nicht/keine Antw.	1	4	2	5

Zwar stellte sich damit auch gegenüber der Armee eine geringfügige Verunsicherung ein. Ihr Ausmass blieb jedoch weit hinter der des Widerstandswillens zurück. Offenbar erachten viele Befragte die Schweizer Armee als notwendig, obwohl sie deren Einsatz als sinnlos erachten und gar keinen Widerstand leisten wollen. Aus dieser Beobachtung muss gefolgert werden, dass das Bekenntnis vieler Befragten zur Armee irrationale Züge trägt. Dieser Schluss drängt sich auch auf, wenn man sich den Widerspruch zwischen dem Bekenntnis zur Armee und der Meinung der befragten Personen zu den Erfolgsaussichten und zur Wirksamkeit der Armee vor Augen führt.

Gefragt, ob die Meinung, die Schweiz hätte in einem modernen Krieg kaum eine Chance, richtig sei oder falsch, antworteten die befragten Personen:

---

[1] Anhand der Jahreszahlen lassen sich die entsprechenden Quellen und Umfragen erschliessen:
1970: VFWW (Hrsg.) 1971 (Befragungszeitraum: 9.10.-21.11.1970, Stichprobengrösse: 1000)
1976: Haltiner 1985, S.291-300 (Befragungszeitraum: Sommer 1976, Stichprobengrösse: 1872)
1977: Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung/Forschungszentrum für schweizerische Politik (Hrsg.) 1978 (Befragungszeitraum: 5.12.-ca.15.12.1977, Stichprobengrösse: 700)
1980: VFWW (Hrsg.) 1981 (Befragungszeitraum: 7.7.-25.7.1980, Stichprobengrösse: 1016)
1983: Haltiner o.J. (Befragungszeitraum: Ende Juni - Ende Oktober 1983, Stichprobengrösse: 1786)
1984a: VFWW (Hrsg.) 1984 (Befragungszeitraum: - , Stichprobengrösse: 652)
1984b: Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung/Forschungszentrum für schweizerische Politik (Hrsg.) 1984 (Befragungszeitraum: in den Tagen nach der Abstimmung, Stichprobengrösse: 700)

	1970	1980	1983	1984
Richtig	60		57	
Falsch	35		30	
Weiss nicht/keine Antw.	5		13	

Und auf die Frage, ob die Meinung, das Vorhandensein einer starken Armee halte mögliche Feinde davon ab, die Schweiz anzugreifen, richtig oder falsch sei, kamen folgende Antworten:

	1970	1980	1983	1984
Richtig	66	62	76	61
Falsch	30	27	20	26
Weiss nicht/keine Antw.	4	11	4	13

Die Umfragen zeigen, dass der Anteil der befragten Personen, der sich zur Armee bekennt, deutlich höher ist als der Anteil der befragten Personen, der der Schweizer Armee eine Chance einräumt oder an die abhaltende Wirkung der Schweizer Armee glaubt. Viele der befragten Personen zweifeln zwar an der Chance und der Wirkung der militärischen Landesverteidigung, zur Armee halten sie trotzdem.
Die zitierten Umfragen zeigen auch, dass die Einstellung der Schweizer Bevölkerung zu grundsätzlichen Fragen der Militär- und Rüstungspolitik relativ stabil geblieben ist. Wo Veränderungen spürbar sind, sind sie neueren Datums und damit eher auf die neue Friedensbewegung als auf die friedenspolitischen Initiativen zurückzuführen.

Wie aber steht es um die Einstellung der Schweizer Bevölkerung zu speziellen Fragen der Militär- und Sicherheitspolitik, die durch friedenspolitische Initiativen dramatisiert wurden? Die Zivildienstfrage erlaubt es, die Entwicklung über 15 Jahre hinweg zu verfolgen. Nimmt der Rückhalt der Friedensbewegung für ihre Zivildienstforderungen zu?
Zunächst zu den Gegnern eines Zivildienstes oder den Befürwortern des Status quo. 1970 waren nach einer ersten Umfrage 10% der Befragten der Auffassung, Militärdienstverweigerer aus Gewissensgründen sollten bestraft werden.[1] 14 Jahre später, in der Nachanalyse zur zweiten Zivildienstabstimmung waren es 18% der Befragten, die es richtig fanden, dass Militärdienstverweigerer bestraft werden.[2] Die Gruppe der Zivildienstgegner bildet eine Minderheit, die laut diesen Umfragen in den letzten 15 Jahren eher etwas umfangreicher geworden, zumindest aber stabil geblieben ist. Die Minderheit der Zivildienstgegner nimmt aber beträchtlich zu, wenn in der Frage nicht von Bestrafung die Rede ist, sondern der Zivildienst dem Militärdienst gegenübergestellt oder die Befragung im Zusammenhang mit einem Abstimmungskampf durchgeführt wird. Die Ansicht, der Zivildienst sei eine Ungerechtigkeit gegenüber all den andern Bürgern, die pflichtbewusst Militärdienst täten, fand 1977 bei 47%, 1984 bei 46% der befragten Urnengänger Zustimmung.[3] 1983 aber, als die gleiche Frage unabhängig von einem Abstimmungskampf gestellt wurde, teilten nur 33% diese Auffassung.[4] Teilweise dürfte dieser Unterschied auf die unterschiedlichen Grundgedanken zurückzuführen sein, teilweise weist er aber auch darauf, dass gerade die Abstimmungskämpfe den Zusammenhang zwischen Zivildienst und Militärdienst thematisieren und damit die Prädispositionen, die die Zivildienstgegner ansprechen, aktualisieren. Dass die Zivildienstgegnerschaft anwächst, wenn Zivildienst und Militärdienst einander gegenübergestellt werden, weist ebenfalls in diese Richtung.

---

1 VFWW (Hrsg.) 1971, S.15

2 Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung/Forschungszentrum für schweizerische Politik (Hrsg.) 1984, S.13

3 Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung/Forschungszentrum für schweizerische Politik (Hrsg.) 1978, S.8; dies. (Hrsg.) 1984, S.13

4 Haltiner o.J., S.14

Gegenüber den Zivildienstgegnern sind die Zivildienstbefürworter laut den Umfragen in der Mehrzahl: 1970 waren 72% der Befragten der Meinung, Militärdienstverweigerer aus Gewissensgründen sollten einen gleichwertigen Ersatzdienst leisten, 10% wollten sie vom Dienst befreien und ihnen eine Militärpflichtersatzsteuer auferlegen. 8% waren sogar dafür, ihnen Verständnis entgegenzubringen und auch keinen Ersatzdienst abzuverlangen.[1] 1976 waren 81% für einen Zivildienst.[2] In den achtziger Jahren wiesen die Umfragen etwas weniger Zivildienstbefürworter aus. 1983 waren es 78%.[3] Diese stellten aber immer noch eine deutliche Mehrheit: Etwas geringer war ihr Umfang, wenn der Zivildienst in der Frage mit dem Militärdienst verknüpft war, etwas grösser, wenn der Zivildienst in der Frage mit positiven Prädikaten und mit dem Gefängnis verbunden wurde. 1983 waren 60% der befragten Personen mit der Aussage einverstanden: "Nur wer aus Gewissensgründen keinen Militärdienst leisten kann und das in einer Prüfung nachweist, soll vom Militärdienst befreit werden."[4] 1984 fanden 78% der Urnengänger nach der zweiten Zivildienstinitiative einen Zivildienst sinnvoll und nützlicher als Gefängnis.[5]
Messbare Verschiebungen in der Einstellung der Bevölkerung zugunsten eines Zivildienstes lassen sich aufgrund der hier herangezogenen Umfragen nicht ausmachen. Wo Verschiebungen zu verzeichnen sind, weisen sie eher in die Richtung einer Verstärkung der Position der Zivildienstgegner. Offenbar war der Einfluss der Zivildienstdiskussionen auf die Einstellung zum Zivildienst gering. Anders liegt der Fall bei den Argumenten, die für den Zivildienst vorgebracht werden: Während 1977 das Argument, man dürfe niemanden zum Gebrauch der Waffe zwingen, wenn er dies mit seinem Gewissen nicht verantworten könne, noch bei 71% der Nicht-Urnengänger und 65% der Urnengänger Zustimmung fand,[6] so stimmten 1983 nur noch 58%[7] und 1984 nur noch 52%[8] der Befragten der Auffassung zu, die Achtung vor dem Gewissen sei wichtiger als der Grundsatz der Wehrpflicht für alle Männer. Dafür teilten 1983 erst 20,5% die Meinung, wer Zivildienst leiste, tue mehr für den Frieden.[9] 1984 aber waren 34% der Befragten dieser Meinung.[10]
Diese Veränderungen in der Argumentation für den Zivildienst lassen sich erklären: Während bei der Auseinandersetzung um die Münchensteinerinitiative und die bundesrätliche Ersatzdienstvorlage das Problem der Gewissensprüfung und des Gewissensentscheides im Mittelpunkt standen, traten im Abstimmungskampf um die zweite Zivildienstinitiative friedenspolitische Argumente stärker ins Zentrum und fanden vor dem Hintergrund der "neuen" Friedensbewegung offenbar auch vermehrt Gehör.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass auch die Einstellung der Bevölkerung zum Zivildienst in den 15 beobachteten Jahren relativ stabil blieb. Die Auseinandersetzungen um die beiden Zivildienstvorlagen vermochten lediglich die Schwerpunkte in der Argumentation für einen Zivildienst zu verschieben. Auch in der Zivildienstfrage erweist sich die Wirksamkeit der bereits erwähnten "Prädispositionen": Wo der Zivildienst dem Militärdienst in der Frage direkt gegenübergestellt wurde, nahm die

---

1 VFWW (Hrsg.) 1971, S.15
2 Haltiner o.J., S.13
3 ebd.
4 ebd., S.14
5 Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung/Forschungszentrum für schweizerische Politik (Hrsg.) 1984, S.13
6 Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung/Forschungszentrum für schweizerische Politik (Hrsg.) 1978, S.8
7 Haltiner o.J., S.14
8 Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung/Forschungszentrum für schweizerische Politik (Hrsg.) 1984, S.13
9 Haltiner o.J., S.14
10 Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung/Forschungszentrum für schweizerische Politik (Hrsg.) 1984, S.13

positive Ausprägung der Einstellung stark ab, wo sich die positive Einstellung zum Zivildienst verhaltensrelevant hätte auswirken sollen - in den Abstimmungen - blieb sie unwirksam. Die Diskrepanz zwischen Einstellung und Abstimmungsverhalten auf den Unterschied zwischen dem grundsätzlichen Ja zum Zivildienst und dem Ja zu konkreten Abstimmungsvorlagen zurückzuführen, ist nicht möglich. Wie gezeigt wurde, setzen sich die Stimmbürger nicht derart differenziert mit einer Abstimmungsvorlage auseinander, dass Einzelheiten und Unterschiede zwischen verschiedenen Vorlagen abstimmungsrelevant werden könnten. Zudem hätten die Abstimmungsergebnisse der beiden Zivildienstvorlagen, die sich in wesentlichen Punkten unterschieden, stärker differieren müssen.

5.3. Zusammenfassung

Der methodisch schwierige Versuch, sekundär-indirekte Wirkungen friedenspolitischer Initiativen festzustellen, kommt zum Schluss, dass sich nur ein geringer Teil der Stimmberechtigten in die Auseinandersetzungen um die friedenspolitischen Initiativen einbeziehen lässt und die Qualität dieser Auseinandersetzung gering ist. Der feststellbare Einfluss friedenspolitischer Initiativen beschränkt sich auf Veränderungen in der Argumentation ihrer Befürworter. Die Grundeinstellung zur schweizerischen Militär- und Sicherheitspolitik (Widerstandswille, Bekenntnis zur Armee) bleibt davon praktisch unberührt. Der Rückhalt friedenspolitischer Forderungen in der Bevölkerung bleibt relativ begrenzt und stabil. Der Versuch, über friedenspolitische Initiativen friedenspolitisches Bewusstsein zu bilden, stösst an Grenzen:

- Die Qualität der Auseinandersetzung über Abstimmungsvorlagen ist gering. Der grösste Teil der Stimmbürgerschaft beschäftigt sich nicht eingehend mit den Vorlagen und den damit verknüpften Argumenten, sondern reagiert auf emotionsgeladene Schlüsselwörter, die vor allem von den Initiativgegnern verwendet werden.
- Friedenspolitische Vorstösse treffen auf "Prädispositionen", auf Produkte einer langen, breiten und tiefen militärischen Prägung, die im Verlaufe einer Initiativbewegung nicht zur Disposition stehen können. Diese "Prädispositionen" bilden den Boden, auf denen die "catchwords" der Abstimmungskämpfe fruchtbar werden können.
- Die Auseinandersetzungen um friedenspolitische Initiativen bleiben auf der argumentativen Ebene. Sie vermitteln keine Gegenerfahrungen und können deshalb auch kaum auf der emotionalen Ebene - auf dieser Ebene sind die erwähnten "Prädispositionen" angesiedelt - nachhaltige Veränderungen in Gang setzen.

Die Ergebnisse dieses Kapitels widersprechen auf den ersten Blick den Ergebnissen einer kürzlich veröffentlichten materialreichen Studie.[1] Diese Untersuchung über die "Auswirkungen des Wertwandels auf das Verhältnis Gesellschaft-Armee in der Schweiz" stellt fest, dass das Militär einem "Säkularisierungsprozess" unterworfen ist, der seine gesellschaftliche Bedeutung reduziert und die Leistungsbereitschaft der Bevölkerung, auf die eine Milizarmee existentiell angewiesen ist, vermindert. Belegt wird dieser Trend anhand einer Reihe von sekundäranalytisch ausgewerteten Umfragen sowie einer Vielzahl militärbezogener Verhaltensindikatoren. Neben dem Bedeutungsverlust des Militärs und der verminderten Leistungsbereitschaft der Bevölkerung als Folge des langfristigen Wertwandels stellt der Autor der Studie ebenfalls ein stabiles Bekenntnis der Schweizerinnen und Schweizer zur Armee fest,[2] deren Effizenz als Verteidigungs- oder Dissuasionsinstrument im Gegensatz dazu jedoch verhältnismässig gering eingestuft wird:[3] "Man stimmt der Notwendigkeit einer sozialen Institution zu, deren Effizienz ... man ... gleichzeitig bezweifelt."[4] Für den Autor der Stu-

[1] Haltiner 1985
[2] ebd., S.73-75
[3] ebd., S.91-94
[4] ebd., S.103

die ist dieser Widerspruch "Ausdruck einer gestiegenen Verunsicherung": "Streitkräfte erhalten in der Einschätzung ... in etwa den Stellenwert einer Feuerwehr. Weil diese sich zur Schadenbegrenzung als nützlich erwiesen hat und als Einrichtung einen hohen Traditionswert aufweist, ist ein Verzicht auf sie undenkbar. Man traut ihr aber immer weniger zu, einen Grossbrand zu verhindern, geschweige denn ihn zu löschen."[1]
Die Zustimmung zur Armee kommt jedoch nicht nur in Umfragen zum Ausdruck, sondern auch auf der Verhaltensebene: Wie gezeigt wurde, stossen friedenspolitische Initiativen in Abstimmungen, die von den Gegnern der Initiativen regelmässig zu Plebisziten für oder gegen die Armee umfunktioniert werden, auf eine relativ konstante Ablehnung. Die Zustimmung der Schweizerinnen und Schweizer zur Armee, die in Umfragen zum Ausdruck kommt, findet damit im Abstimmungsverhalten ihren Ausdruck. Umfrageergebnisse, die sich auf die konkreten Abstimmungsvorlagen beziehen, finden im Verhalten jedoch keine Bestätigung. In Umfragen ausgewiesene deutliche Mehrheiten schrumpfen in Abstimmungen zu klaren Minderheiten. Dieser Sachverhalt - er wird übrigens von der erwähnten Studie völlig ausgeklammert[2] - kann nicht allein auf die Unterschiede zwischen Grundsatz und konkreten Vorlagen zurückgeführt werden. Dazu ist die Auseinandersetzung der Stimmbürgerschaft mit dem Abstimmungsgegenstand zu dürftig, wie die Abstimmungsanalysen gezeigt haben.[3] Auch der Unterschied zwischen repräsentativem Durchschnitt der Bevölkerung bei Umfragen und nichtrepräsentativem Bevölkerungsteil, der zur Urne geht, erklärt keinen Unterschied von rund 40%.
Die Differenz ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass nicht eine konkrete Abstimmungsvorlage, sondern jedesmal die Frage "Armee: ja oder nein?" zur Entscheidung stand. Zu diesem Schluss kam jedenfalls die Abstimmungsanalyse im Falle der Zivildienstabstimmung: "Der Abstimmungskampf hatte die allgemeine Wehrpflicht als Prinzip und die Armee als Institution ins Zentrum gestellt. Darüber bildeten sich schliesslich die Meinungen."[4] Und da die Abstimmungsergebnisse sämtlicher friedenspolitischer Initiativen untereinander sehr hoch korrelieren, kann angenommen werden, dass dieser Zusammenhang auch bei den andern Abstimmungen vorlag.
Mit der Frage "Armee: ja oder nein?" wird eine Ebene angesprochen, die - wie zu sehen war - von Widersprüchen und Irrationalismen nicht frei ist. Es kommen Bedrohungsängste und Sicherheitsbedürfnisse ins Spiel.[5] Sie werden durch eine Propaganda angesprochen und handlungsrelevant gemacht, welche die konkreten Abstimmungsvorlagen zu Armeeplebisziten umfunktioniert. Diese Ebene ist es auch, die die Diskrepanz zwischen dem festgestellten Wertwandel und der stabilen Zustimmung zur Armee erklären kann: Der Wertwandel führt zwar zum Bedeutungsverlust des Militärs und zu einer geringeren Leistungsbereitschaft, die Armee aber als "Feuerwehr", die Sicherheitsgefühle vermittelt, als Antwort auf Bedrohungsängste bleibt unberührt. Die "Feuerwehr" weniger wichtig zu nehmen und sich weniger in ihr oder für sie zu engagieren, heisst nicht, auf sie verzichten zu wollen. Dazu verfügt die Armee nicht nur über eine zu lange Tradition, und dazu wird ihre Bedeutung in der jüngeren Geschichte nicht nur zu sehr verklärt.[6] Dazu fehlen den Schweizerinnen und Schweizern auch die Alternativen.[7] Zwar waren 1970 36% der befragten Personen der Ansicht, es gebe Mittel nichtmilitärischer Art, die Schweiz aus einem Krieg herauszuhalten, und teilten 1983 18% der Befragten die Auffassung, gewaltloser Widerstand sei heutzutage ein besseres Mittel als eine militärische Verteidigung, um sich gegen eine fremde Macht

---

1 ebd.

2 Das Abstimmungsverhalten figuriert nicht in seiner 25 Indikatoren für militärbezogenes Verhalten zählenden Liste. (ebd., S.236-238)

3 Hertig 1983b

4 Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung/Forschungszentrum für schweizerische Politik (Hrsg.) 1984, S.15

5 Volmberg u.a. 1983

6 Vgl. z.B.: Umfrage "Verhalten der Schweiz während des 2. Weltkrieges", Ergebnisse in: ISOP-Report 4/1985, S.20-26

7 Bisig u.a. 1976; Epple/Wittig 1977

zur Wehr zu setzen. Aber von Alternativen zu wissen, heisst noch nicht, auf sie zu vertrauen.[1] Dazu fehlen den Schweizerinnen und Schweizern Erfahrungen mit gewaltfreien Konfliktlösungsmöglichkeiten. Noch ist Gewalt "ultimo ratio" zur Lösung von Konflikten in allen Bereichen (Gewalt in der Erziehung, Polizeigewalt zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, Armeegewalt als letztes Mittel zur Austragung zwischenstaatlicher Konflikte).[2] Diese Ebene wurde bisher weder vom Wertwandel noch von den friedenspolitischen Initiativen betroffen. Diese Ebene aber ist es, die friedenspolitischer Bewusstseinsbildung Grenzen setzt, denn hier sind die "Prädispositionen" angesiedelt, die von den Gegnern friedenspolitischer Initiativen verhaltensrelevant mobilisiert werden können.

[1] Ebert 1976; Epple 1985
[2] Nolting 1981, S.32-155

6. Die Rückwirkungen friedenspolitischer Initiativen auf die Friedensbewegung

6.1. Rückwirkungen auf Programm und Argumentation der Friedensbewegung

6.1.1. "Programm des Friedens"

Die schweizerische Friedensbewegung fasste und fasst den Frieden, den sie durch ihre Arbeit anstrebt, als etwas Umfassendes auf. Dies kam bereits in den programmatischen Ueberlegungen zum Ausdruck, welche im Rahmen des Rassemblement universel de la paix (RUP) und der Schweizerischen Zentralstelle für Friedensarbeit (SZF) während und kurz nach dem Zweiten Weltkrieg angestellt worden waren. Was sie forderten, war "ein gründlicher und umfassender" Frieden.[1] Dem "totalen Krieg" galt es, "den totalen Frieden gegenüberzustellen".[2] Unter Frieden wollte man nicht nur einen Zustand von "Nicht-Krieg", "nicht nur die Abwesenheit blutigen Krieges" verstanden wissen.[3] Der Friede sollte seine "Axt" im Gegenteil an den "Wurzeln" ansetzen, an jene "politischen, sozialen, wirtschaftlichen, geistigen Mächte, aus denen immer wieder der Krieg gewachsen ist".[4] Friede "bei gleichzeitigem Bestehen von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bedingungen, die zu militärischer Austragung von Völkergegensätzen aufreizen",[5] war nach dieser Auffassung ein "falscher Friede".[6] Der Friede, den es anzustreben galt, sollte "ein unteilbares Ganzes" sein, "ein Zustand, in dem alle Dinge, die politischen, die wirtschaftlichen, die sozialen und die geistigen, ihre rechte Ordnung finden":[7] "Friede ... ist da, wo die rechte Ordnung der Dinge ist."[8]
Wie sollte "die rechte Ordnung der Dinge", die durch die Friedensarbeit geschaffen werden sollte, aussehen?

Die politische Struktur sollte von unten nach oben, föderalistisch und demokratisch aufgebaut sein. Die freie Gruppenbildung, die "lokale und regionale Organisation" sollte überall Ausgangspunkt sein, und den untern Körperschaften sollte ein "Höchstmass freier Selbstverwaltung", aktiver Mitverantwortung und demokratischer Kontrolle vorbehalten bleiben.[9] Der föderative und demokratische Aufbau sollte sich auf internationaler Ebene fortsetzen und zu einem neuen Völkerbund, zu einer "neuen Eidgenossenschaft der Völkerwelt" führen.[10] Die Errichtung einer solchen "übernationalen Ordnung" sollte weder der "Verewigung einer bestimmten internationalen Machtverteilung" dienen noch der "Ausschaltung sämtlicher zwischenstaatlicher Streitfälle" oder "jeglicher Gewaltanwendung", sondern ihre Hauptaufgabe sollte "die unbedingte Friedenssicherung, die Verhinderung jeglichen Krieges zwischen den Bundesgliedern" sein, durch die "Unterwerfung aller Mitglieder der Völkergemeinschaft unter die demokratisch zustande gekommenen Gesamtentscheidungen" sowie

---

1 RUP (Hrsg.) o.J.a, S.2
2 RUP (Hrsg.) 1941, 2. Umschlagseite
3 Kramer 1941, S.7
4 RUP (Hrsg.) o.J.a, S.2
5 Kramer 1941, S.7
6 RUP (Hrsg.) o.J.a, S.1
7 RUP (Hrsg.) 1941, 2. Umschlagseite
8 Ragaz 1941, S.45
9 Siemsen 1941, S.34-35
10 Kramer 1941, S.25

durch die "Schlichtung aller Streitigkeiten ... durch kollektive Rechtsfindung".[1] Um seine Aufgabe wahrnehmen zu können, sollte der Völkerbund "über leichte Polizeikräfte" verfügen dürfen,[2] seine Gliedstaaten jedoch sollten allgemein "schrittweise und stufenweise", "in dem Masse, als die neue Ordnung der Völkerwelt" sich entwickle, abrüsten,[3] ihre "Rüstungsindustrie in die Verfügungsgewalt des Bundes" überführen[4] und jede "Lieferung von Kriegsmaterial an das Ausland" einstellen müssen.[5]

Die wirtschaftliche Struktur sollte, wie die politische, demokratisch aufgebaut sein, und auf der wirtschaftlichen "Zusammenarbeit aller Länder" beruhen.[6] Anstelle der "Besitz- und Machtinteressen der herrschenden Schicht" sollte das "Gemeinwohl",[7] sollten die "menschlichen Bedürfnisse" das Ziel der Wirtschaft bestimmen.[8] Dazu sollte die Wirtschaft "gemeinwirtschaftlich" organisiert,[9] die "an der Wirtschaft beteiligten Menschen" in "Betriebsräten", "Verbrauchergenossenschaften" und "Gewerkschaften" zur Mitwirkung herangezogen werden.[10] Zudem sollte an die Stelle privatwirtschaftlicher und liberaler Grundsätze eine internationale "Koordination, Zusammenarbeit und Planung" treten, in die auch die "Mandatsgebiete"[11] und "die noch im Sinne des bisherigen Kolonialsystems regierten Völker" als gleichberechtigte und selbständige Glieder der "Weltwirtschaft" einbezogen sein müssten.[12]

Die soziale Ordnung sollte ein "umfassendes Recht auf Arbeit", eine Hebung des allgemeinen Lebensstandards, ein "Mindestmass von Arbeitsschutz" sowie einen "Schutz der Invaliden" gewährleisten.[13] Ziel sei es, die "Klassenschichtung der Gesellschaft" aufzuheben.[14]

Auf der "geistigen" Ebene schliesslich sei "eine tiefgreifende Umwandlung der Menschen" nötig. Eine Reihe von "geistigen Werten, ohne die Friede nicht gedeihen kann", sei wiederherzustellen: "Die Heiligkeit des Menschen, die sich in dem unbedingten Wert der menschlichen Persönlichkeit ausdrückt", und der "Anspruch jedes Volkes auf Freiheit und Leben".[15] Neben das neue Denken werde aber auch eine neue Gesinnung treten müssen, "eine neue Art des Fühlens und Wollens", die den individuellen wie den kollektiven Egoismus überwinden werde. Es brauche "Kräfte der Liebe" und "eine neue Verbindung von kraftvoller Behauptung der Freiheit und Würde der Individualität und freudiger Einordnung in die Kollektivität".[16]

So stellte sich die Friedensbewegung "die rechte Ordnung der Dinge", die Friedensordnung, die sie anstrebte, vor. Als Beitrag, den die Schweiz dazu leisten sollte,[17]

---

1 ebd., S.8,15
2 ebd., S.16
3 RUP (Hrsg.) o.J.b, S.21,24
4 Kramer 1941, S.16
5 RUP (Hrsg.) o.J.b, S.22
6 Nabholz 1941, S.26
7 Kramer 1941, S.26
8 Siemsen 1941, S.35-37
9 Kramer 1941, S.14
10 Siemsen 1941, S.35-37
11 Nabholz 1941, S.27
12 RUP (Hrsg.) o.J.a, S.7
13 Siemsen 1941, S.31-33
14 Kramer 1941, S.13-14
15 Ragaz 1941, S.40-42
16 ebd., S.47-51
17 RUP (Hrsg.) o.J.b, S.6-7

forderte sie dementsprechend den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund,[1] die "fundamentale, nicht nur politische, sondern auch soziale und geistige Wandlung" der schweizerischen Gesellschaft[2] und die Abrüstung der Schweiz. Diese sollte schrittweise erfolgen, im "Minimum" in der "Einstellung aller Aufrüstung" und "aller militärischen Propaganda" sowie im Verzicht auf den militärischen Vorunterricht der Jugend und auf die "Herbeiziehung der Frau zum militärischen Apparat" bestehen, im "Maximum" aber auf die "Reduktion des Heeres", die sofortige Einstellung der "Lieferung von Kriegsmaterial an das Ausland" und den Ersatz des obligatorischen Militärdienstes "durch einen allgemeinen, in weiten und freien Formen zu organisierenden Zivildienst" gerichtet sein.[3]
Das Eintreten für diese Forderungen war für die Friedensbewegung gleichzeitig ein Kampf gegen die weitere Militarisierung der Schweiz. Unter "Militarismus" verstand sie dabei "das unbedingte Uebergewicht des Militärischen über alle andern nationalen Tätigkeitsformen, das Vorwiegen des militärischen Gesichtspunktes bei allen politischen Erwägungen, die unwiderstehliche Neigung des Militärischen, sich an die erste Stelle aller nationalen Werte zu setzen und wie ein Krebsgeschwür alle Lebenskräfte des Volkskörpers aufzusaugen".[4] Militarismus bedeutet nach dieser Auffassung aber auch die ständige "Durchdringung des Volkes" mit "soldatischem Geist" und "kräftigem Militärpatriotismus", das Hineinspielen militärischer "Gesichtspunkte und Bedürfnisse", militärischen Gehabes und Wesens "bis in die kleinen Dinge des Alltags".[5]
Tendenzen zur weiteren Militarisierung glaubte die Friedensbewegung darin zu erkennen,
- dass die Wertschätzung des Militärischen und der Glaube an die Gewalt als letztlich einzigem Mittel zur Konfliktaustragung im Zweiten Weltkrieg neue Nahrung erhalten habe,[6]
- dass alles, was der Wehrkraft des Landes dienen könne, auch alle nichtmilitärischen Kräfte und Hilfsquellen, in die Landesverteidigung einbezogen würde,[7]
- dass die Armee "unter Aufbietung der letzten Kräfte auf den höchsten irgend erreichbaren Stand der modernen Kriegstechnik gebracht" werde,[8] und
- dass "die Neigung zum Abbruch der Demokratie und zur Ausbildung 'autoritärer' Staatsformen" zunehme.[9]

In ihrem "Programm des Friedens", das die schweizerische Friedensbewegung im und kurz nach dem Zweiten Weltkrieg erarbeitet hatte - mehr als programmatische Arbeit lag in dieser Zeit, in der sie durch die weltpolitischen Entwicklungen und die Verfestigung der "nationalen Schicksalsgemeinschaft" in der Schweiz behindert wurde, auch nicht drin - nahm sie in Analyse und Forderung vorweg, was sie die ganze Nachkriegszeit noch beschäftigen sollte. Trotz seiner überholten Terminologie und seinem statischen Ansatz, und obwohl es mit zunehmender zeitlicher Distanz mehr und mehr in Vergessenheit geriet, kann das "Programm des Friedens" noch heute Gültigkeit beanspruchen. Weder die "Erklärung" der "Arbeitsgemeinschaft entschiedener Friedensgruppen" aus dem Jahre 1950[10] noch die "Thesen zur Wagnispolitik" des SFR,[11] "die

---

1 ebd., S.9-21
2 ebd., S.14-17
3 ebd., S.21-23
4 SZF (Hrsg.) 1945, S.22
5 ebd., S.31,45
6 ebd., S.10,11,17,36,39,41
7 ebd., S.23-26
8 ebd., S.20
9 ebd., S.29-33
10 Kobe 1974, S.201-202
11 Abgedruckt in: SFR (Hrsg.) 1981, S.66-68

heute noch volle Gültigkeit" haben,[1] oder andere Arbeiten aus der Friedensbewegung mit programmatischem Charakter erreichen die Breite und den Detailreichtum des "Programms des Friedens" oder würden inhaltlich wesentlich darüber hinausgehen.
Es erstaunt deshalb nicht, wenn das "Programm des Friedens" neben zentralen Entwicklungen der Militär- und Rüstungspolitik der Nachkriegszeit (z.B. Mythologisierung der militärischen Landesverteidigung seit dem Zweiten Weltkrieg, Gesamtverteidigung mit Einbeziehung nichtmilitärischer Bereiche und der Frauen, qualitative und quantitative Aufrüstung usw.) auch bereits alle Forderungen der friedenspolitischen Initiativen nach 1945 enthält: Die Chevallierinitiativen konkretisieren den Widerstand gegen die Bestrebungen, die Armee unter Aufbietung der "letzten Kräfte" aufzurüsten, und wollen zum sozialen Ausgleich auf nationaler und internationaler Ebene beitragen; die Atomwaffeninitiativen wenden sich gegen die Bestrebungen, die Schweizer Armee "auf den höchsten irgend erreichbaren Stand der modernen Kriegstechnik" zu bringen; die Waffenausfuhrverbotsinitiative und die Zivildienstinitiativen versuchen, im "Programm des Friedens" vorgesehene Schritte zur Abrüstung der Schweiz zu realisieren.

6.1.2. Reduktion und Ausweitung des Programms

Wie gezeigt, nehmen die friedenspolitischen Initiativbewegungen der Nachkriegszeit einzelne Forderungen des "Programms des Friedens" auf und versuchen, diese zu konkretisieren und zu verwirklichen. Aber: Die Initiativbewegungen nehmen diese Forderungen nicht als Elemente, als integrale Bestandteile des Programms, sondern als isolierte, zusammenhangslose Forderungen auf. Zu diesem Vorgehen sind die Initiativbewegungen aus zwei Gründen gezwungen, die mit dem politischen Instrument "Initiative" zusammenhängen:

1. Initiativen müssen dem Erfordernis der "Einheit der Materie" entsprechen. Diese Bedingung bringt die Initianten dazu, sich auf eine Forderung zu konzentrieren und die Komplexität von Zusammenhängen und Problemlösungen zu reduzieren.
2. Weil die Initianten zum vorneherein innert nützlicher Frist 50'000 oder innert 18 Monaten 100'000 und innert einiger Jahre die Mehrheit oder eine grosse Minderheit der Stimmbürger hinter ihre Forderung bringen müssen, sind sie gezwungen, Forderung und Argumentation als grösstmöglichen gemeinsamen Nenner einer möglichst breiten politischen Koalition zu fassen. Auch diese taktisch-politische Notwendigkeit lässt sich schlecht mit komplexen Analysen und Forderungspaketen vereinbaren.

Aus diesem doppelten Grund sind Initiativbewegungen gezwungen, eine Reduktion des "Programms des Friedens" vorzunehmen, auf einen komplexen Ansatz in Analyse und Lösungsvorschlägen zu verzichten und isolierte Forderungen zu stellen. Kurzfristig hat dieses Vorgehen Vorteile: Als "Einpunkt"-Bewegungen können die Initiativbewegungen ein Anliegen in den Vordergrund stellen und dieses mit Nachdruck in der Oeffentlichkeit bekanntmachen und dahinter eine tendenziell sich verbreiternde Koalition vereinigen. Zwischen der Qualität der Aufklärungsarbeit und der Breite der Koalition besteht allerdings ein Zusammenhang: Je komplexer und im Sinne des "Programms des Friedens" adäquater das friedenspolitische Anliegen in der Oeffentlichkeit präsentiert wird, desto schmaler ist die Koalition hinter der friedenspolitischen Initiative und desto geringer sind die Aussichten, diese zu verbreitern. Dieser Zusammenhang besteht zwar bei jedem politischen Vorstoss, allerdings ist er bei Initiativen zwingender, weil diese konkrete und zeitlich vorgegebene Ziele steckt: Es gilt, innert nützlicher Frist Unterschriften und innert weniger Jahre eine Volksmehrheit oder eine möglichst grosse Minderheit zu gewinnen. Diese Vorgaben erzwingen weitgehende taktische Zugeständnisse und Einschränkungen in der Qualität der Aufklärungsarbeit.

[1] Ruedi Tobler im Vorwort zu: Weishaupt 1980

Kritischer Punkt jeder friedenspolitischen Forderung ist dabei ihr Zusammenhang zur militärischen Landesverteidigung der Schweiz. Jede friedenspolitische Initiativbewegung ist mit der Frage konfrontiert, wie sie sich zur militärischen Landesverteidigung stellt. Die Antworten reichen von impliziten bis zum ausdrücklichen Bekenntnis zur militärischen Landesverteidigung. Sie führen zu einem militärpolitischen Diskurs, in dem die Initiativbewegungen begründen müssen, dass ihre Forderungen die militärische Landesverteidigung nicht tangieren:

- Die Schweizerische Bewegung gegen die atomare Aufrüstung (SBAA) stimmte dem Argument der Initiativgegner zu, wonach für die Schweizer Armee "die besten Waffen gerade gut genug" seien, bezweifelte aber, dass die Atomwaffen die besten Waffen seien.[1] "Selbstmord- und Massenvernichtungswaffen sind kein taugliches Mittel für die Landesverteidigung. Sie zerstören, was sie schützen sollten: Volk und Land."[2] Und ein Ja zur Initiative betrachtete sie als ein "Ja für eine Landesverteidigung ohne Atomwaffen".[3]
- Das Initiativkomitee für ein Waffenausfuhrverbot argumentierte: "Wir sind fest davon überzeugt, dass ein Ja zu unserem Volksbegehren die Schweizer Armee in keiner Weise schwächt. Im Gegenteil: Für viele Menschen würde eine Schweiz, die sich aus dem Geschäft mit dem Tod zurückzieht, ein gutes Stück verteidigungswürdiger."[4] Keine Gefahr für die Wehrbereitschaft der Schweizer Armee sah das Initiativkomitee, weil die Armee ihren Kriegsmaterialbedarf nur "zu einem Drittel aus der privaten Rüstungsindustrie" deckte, und es nicht als erwiesen gelten könne, dass die exportierende einheimische Rüstungsindustrie durch ein Waffenausfuhrverbot zum Erliegen gebracht würde. Die nach einem Waffenausfuhrverbot zu erwartende Verteuerung der Waffen für die Käufe der Schweizer Armee schätzte es als gering ein: "nur rund 1,3 - 2,3% des Militärbudgets".[5]
- Das Initiativkomitee für einen echten Zivildienst stellte zum Beweis seiner untadeligen Haltung eine Gruppe "Offiziere für den Zivildienst" auf die Beine, die u.a. erklärte, "dass selbst militärisch gesehen, der Zivildienst keine Gefahr für den Fortbestand unserer Armee" bedeute,[6] denn Militärdienstverweigerer gingen der Armee schon heute verloren, deren Zahl werde "dank dem Tatbeweis" auch weiterhin "gering bleiben" und zudem nützten "der Armee ... im Ernstfall diejenigen Soldaten" vermutlich wenig, "die ihren Dienst in der Armee ohne innere Ueberzeugung und nur unter Strafandrohung leisten".[7] Die "Offiziere für den Zivildienst" behaupteten sogar, der Zivildienst müsse im Sinne einer "vertrauensbildenden Massnahme" als "wichtiger Faktor im Rahmen der Sicherheitspolitik betrachtet werden".[8]

Zu begründen, dass Atomwaffen nicht die besten Waffen für die Schweizer Armee sind, dass die Waffenausfuhr für die Rüstungsindustrie und diese für eine möglichst starke Schweizer Armee nicht unabdingbar ist und dass die Milizarmee nicht grundsätzlich auf jeden Mann angewiesen ist, will sie eine auf der allgemeinen Wehrpflicht beruhende Milizarmee bleiben, ist im Rahmen des militärpolitischen Diskurses nicht einfach und drängt die Initiativbewegungen regelmässig in die Defensive. Hier zeigen sich die Nachteile des Herausbrechens einzelner friedenspolitischer Forderungen aus ihrem analytischen und programmatischen Zusammenhang:
Weil gewisse friedenspolitische Analysen und Forderungen nicht thematisiert werden, lässt sich die militärische Landesverteidigung selbst nicht hinterfragen. Deren Infrage-

---

1 StenBull NR 1961, S.402
2 "Mann aus dem Volke", Aufruf des Regionalkomitees Bern-Mittelland der SBAA, i.e.S.
3 ebd.
4 Waffenausfuhr-Zeitung (blau), i.e.S.
5 DzW 4/1972, S.3-5
6 ZZ 39/1984
7 Pressedienst des Initiativkomitees für einen echten Zivildienst vom 13.2.1984, i.e.S.
8 ZZ 39/1984

stellung wäre jedoch nötig, um den militärpolitischen Diskurs durchbrechen und um Argumenten begegnen zu können, die besagen, die Forderungen der Initiativen seien unrealisierbar, weil sie die militärische Landesverteidigung in Frage stellten. Die Initiativbewegungen müssen deshalb nicht nur ihre armeekritische Haltung zurückstellen, sondern auch defensiv begründen, weshalb die Forderungen der Initiativen die militärische Landesverteidigung nicht gefährden.

Weitere Nachteile des Verzichts auf eine integrale friedenspolitische Argumentation wirken sich eher langfristig aus: Isolierte friedenspolitische Forderungen bestärken die Annahme, gewisse "Auswüchse" der Militarisierung liessen sich ohne grundsätzliche Infragestellung des militärischen Systems und der Militär- und Rüstungspolitik lösen. Zudem strapazieren taktische Rücksichtnahmen nicht nur die Konzessionsbereitschaft der radikaleren Teile einer Initiativbewegung, sondern auch die Glaubwürdigkeit der ganzen Bewegung.

Die Reduktion von Analyse und Forderungen in der Zeit zwischen der Lancierung einer Initiative und der Abstimmung behagt selbst den Initiativbewegungen nicht. Jedenfalls ist nach jeder Abstimmung zu beobachten, dass sich ihre programmatischen Aussagen erweitern. Zwar bleiben die Anliegen der Initiativen im Zentrum, aber daneben treten neue Forderungen, und die Analyse vertieft sich:

- Hauptanliegen der SBAA blieb auch nach den Abstimmungen der Verzicht der Schweiz auf atomare Waffen. Dennoch veränderten sich ihre programmatischen Aussagen und ihre Forderungen. Bereits unmittelbar nach der Abstimmung über die Initiative 1 beschloss sie nicht nur, die Initiative 2 zu unterstützen, sondern auch, "in Zukunft gegen alle Einschränkungen der Freiheitsrechte Stellung" zu nehmen. "Als Staatsbürger und als Bewegung" hatten die SBAA-Aktivisten "erfahren, wie sehr sie (die Freiheitsrechte/ep) auch in unserem Land bedroht" seien.[1] Diese Forderung war dann auch wieder in der "Grundsatzerklärung" enthalten, die die SBAA am 14. Oktober 1962 verabschiedete und im Frühjahr 1963 veröffentlichte:[2]
Die SBAA erklärte, ihre Gesinnung sei von einer "humanen Grundhaltung" geleitet und wende sich "gegen das tatenlose Kapitulieren vor dem Ueberranntwerden der Menschheit durch eine unmenschlich angewandte Technik", insbesondere gegen "die sich ausbreitende Abdankung der Menschen vor der atomaren Verzweiflungs-Strategie, die keine Sieger mehr, sondern nur noch Besiegte" kenne.
Es müsse alles unternommen werden, "um die drohende Katastrophe", die zwar niemand wolle, auf die aber alle Seiten hinarbeiteten, abzuwenden. Der "Kalte Krieg" könne jederzeit in den "'heissen' Krieg" umschlagen. Es gälte nicht, "sich auf den totalen Krieg durch eigene Atomwaffen vorzubereiten", sondern "ihn durch Lösung der brennenden Probleme unserer Zeit zu verhüten".
Die Atomrüstung bedrohe "die Freiheit des Menschen, Einfluss auf den Lauf der Geschichte auszuüben", denn sie ordne "als Konsequenz das Zivile dem Militärischen vollständig" unter. Der "nicht auf das totale Soldatentum ausgerichtete Mensch" löse demgegenüber "die Probleme seiner Zeit mit friedlichen, nicht kriegerischen Mitteln". Er müsse daher "seine Freiheit", dem "drohenden Unheil" mit einer "neuen, konstruktiven Politik" zu begegnen, wieder zurückgewinnen. Dabei gehe es auch um "die Förderung der Wohlfahrt des eigenen Landes und der Entwicklungsländer".
Ein Kleinstaat wie die Schweiz habe von einer machtpolitischen "Selbstbegrenzung" auszugehen und am "Aufbau internationaler Verständigung" teilzunehmen. Er habe "jegliche Ausweitung der Zahl Atomwaffen besitzender Länder zu verhüten", eine "aktive und blockfreie Aussenpolitik" zu vertreten und einen "grundsätzlichen Verzicht auf eigene Atomwaffen" zu leisten. Es gehe darum, mit einer "Politik der Verständigung und Abrüstung" die "Konflikte in offenen und geduldigen Verhandlungen zu schlichten".

---

[1] AB 17/1962
[2] AB 20/1962

Aus all diesen Gründen bekämpfe die SBAA "die Tendenz zum Konformismus und zur Gleichschaltung". Sie setze sich für eine "demokratische Auseinandersetzung ein" und für die Erhaltung der "Freiheit auch .. eine eigene und unabhängige ... Meinung" zu vertreten. Sie setze sich für "eine lückenlose und wirkungsvolle Informierung des Schweizervolkes über die Gefahren der Atomrüstung .. und über die vom Atomzeitalter dargebotenen alternativen Möglichkeiten ein". Schliesslich unterstütze sie "alle Bestrebungen, die das tatsächliche und rechtliche Zusammenwirken der Staaten" fördere. Dazu müsse der UNO Beitritt der Schweiz "sorgfältiger als bisher erwogen werden". Ein "echter politischer Austausch mit den Entwicklungsländern" würde zudem die Neutralität der Schweiz "zeitgemäss ergänzen und einen Beitrag zur Ueberwindung der Spannungen in der Welt leisten".[1]
Gegenüber der Argumentation der SBAA bei der Unterschriftensammlung und im Abstimmungskampf, als die Atomwaffenfrage eindeutig im Zentrum stand, vollzog die "Grundsatzerklärung" 1962/63 eine eindeutige Verbreiterung der Thematik, worin sich die Erfahrungen aus den Auseinandersetzungen niederschlugen:
Der Kampf gegen die Atomwaffen wurde nun als Teil einer Auseinandersetzung gegen "Gleichschaltung und Konformismus" sowie für "Demokratie" gesehen. Offenbar hatte die Verketzerung, welche die SBAA erfahren hatte, die Repressionsmassnahmen, denen sie ausgesetzt war, sowie das Erlebnis der ideologischen Einheitlichkeit, gegen die sie anzutreten hatte, diesen Zusammenhang in Erscheinung treten lassen.
Das Nein zur atomaren Aufrüstung der Schweiz wurde nun eingebettet in Vorstellungen über eine alternative Aussenpolitik der Schweiz. Es genügte nicht, gegen Atomwaffen zu sein. Die militärische und moralische Argumentation reichte nicht aus. Es bedurfte der Argumente, die dem Sicherheitsinteresse der Leute, die dieses durch das Militär gewahrt sahen, entsprechen konnte. Die neue Aussenpolitik, die von der SBAA entworfen wurde, wies einen Weg, ohne aber die militärische Landesverteidigung als solche in Frage zu stellen. Verteidigungskonzepte, welche die militärische Landesverteidigung selbst auch in Frage stellten, wurden zwar im Kreis der SBAA vor allem zu Beginn der Auseinandersetzungen diskutiert, setzten sich jedoch nicht durch.[2]
In der Forderung nach einer engeren Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern kam schliesslich zum Ausdruck, dass die SBAA die Ursachen künftiger Kriege nicht mehr allein in der Qualität und Quantität der Waffenarsenale erblickte, sondern auch in den Spannungsverhältnissen zwischen den verschiedenen Ländern und Regionen der Erde. Darin spiegelte sich vermutlich die Erfahrung, dass die "heissen Kriege" zur Zeit der Auseinandersetzungen um die Atomwaffenfrage in der Schweiz vor allem Kolonialkriege waren und weder durch atomare Aufrüstung verursacht, noch mit Atomwaffen ausgefochten wurden.

- Auch für die Arbeitsgemeinschaft für Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot (ARW), die Nachfolgeorganisation des Initiativkomitees für ein Waffenausfuhrverbot blieb die Waffenausfuhrproblematik Mittelpunkt. Die Erfahrungen mit dem Kriegsmaterialgesetz sowie neue oder stärker hervortretende Entwicklungen verlangten aber eine laufende Anpassung der Forderungen. So hatte sie sich nicht nur mit dem Kriegsmaterialbegriff, der Auslegung des Kriegsmaterialgesetzes sowie der Kriegsmaterialausfuhrstatistik zu befassen, sondern auch mit der Internationalisierung der Waffenproduktion, dem Waffenhandel und den Atomtechnologie-Exporten.[3]
Die ARW blieb aber nicht auf die Waffenausfuhrproblematik, die Aenderungen unterworfen war, fixiert, sondern wandte sich in den folgenden Jahren einer Vielzahl von Problemen zu:
Angelegt war diese Entwicklung bereits in den Statuten der ARW, die sie sich am 16. Juni 1973 gab. Darin hiess es, dass sich "die Arbeitsgemeinschaft ... für vermehrte Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot" einsetzt, dass sie "ferner" aber auch

---

[1] AB 23/1963

[2] Diese Diskussion wurde in der schweizerischen Friedensbewegung erst in den 70er Jahren wieder aufgenommen (vgl. Bisig u.a. 1974; Epple/Wittig 1977)

[3] Vgl.: 2.Teil, Kapitel 3.2.

"Bestrebungen fördern" kann, "die auf eine aktive Aussenpolitik im Sinne der internationalen Solidarität und der Verwirklichung der Menschenrechte ausgerichtet sind".[1] Zum Ausdruck kam es auch bei den Themen, zu denen an der Vollversammlung vom 16. Juni 1973 Arbeitsgruppen gebildet wurden. Sie beschäftigten sich nicht nur mit der Waffenausfuhr, sondern auch mit Entwicklungszusammenarbeit, Friedensforschung, Zivildienst und Militärjustiz.[2] Schliesslich zeigte sich diese Entwicklung daran, dass ab Juli 1977 die "Dokumente zur Waffenausfuhr" von der vierteljährlich erscheinenden "Friedenspolitik" abgelöst wurden. "In eigener Sache" schrieb die ARW: "Nach wie vor glauben wir in Eurem Interesse, vordringlich über die schweizerische Waffenausfuhr zu dokumentieren und zu berichten. Wir werden jedoch ebenfalls vermehrt Themen der Rüstungskontrolle und der Abrüstung behandeln. Wir glauben fest daran, dass sich diese Fragen nicht voneinander trennen lassen."[3] Von welchen "Fragen" sich das Waffenausfuhrproblem nach Meinung der ARW nicht trennen liess, zeigte sich in den Themen, die sie in ihrer Arbeit aufgriff:

1974 schlitterte die schweizerische Wirtschaft in eine Rezession. Was die Schweiz seit Jahrzehnten nicht mehr gekannt hatte - eine gewisse Arbeitslosigkeit - wurde nach Jahren der Hochkonjunktur Realität. Die neue wirtschaftliche Situation schlug sich sofort auf die Argumentation der ARW nieder. Ein Argument, das im Abstimmungskampf eine eher untergeordnete Rolle gespielt hatte, rückte in den Vordergrund: das Arbeitsplatzargument. 1975 registrierte die ARW, dass sowohl die Behörden als auch Rüstungsbetriebe im Zusammenhang mit der Waffenausfuhr vermehrt auf die "inländische Beschäftigungslage" hinwiesen. Die Forderung, die die ARW daraus ableitete, hiess "Konversion": "Auf zivile Produktion umstellen." In Ergänzung zu ihrem Arbeitsprogramm nahm sie sich vor, die "Abhängigkeit von Arbeitsplätzen vom Waffenexport" und die Verschwendung von Kapital und Ressourcen in der Rüstungswirtschaft zu untersuchen sowie "Vorschläge und Strategien zur Umrüstung auf zivile Produktion ... (Konversionsstrategie)" zu entwickeln.[4]

Diese Absicht und die entsprechenden Forderungen blieben, aktualisiert durch entsprechende Vorstösse im Parlament und mit einem gewissen Unterbruch in den Jahren der wirtschaftlichen Erholung bis in die neueste Zeit im Programm der ARW. Dabei wurden, insbesondere in den letzten Jahren auch ausländische Konversionsvorschläge herangezogen.[5]

Eng mit dem Arbeitsplatzargument verbunden ist das Problem der Rüstungsbeschaffung und Ausgaben im allgemeinen. Auch zu deren Begründung werden militärische und wirtschaftliche Argumente angeführt. In diesem Zusammenhang gerieten denn auch die Militärausgaben der Schweiz und die Arbeitsbeschaffung über Rüstungsprogramme ins Blickfeld der ARW. Sie stellte die positive Wirkung von Rüstungsausgaben auf den Arbeitsmarkt in Frage und forderte stattdessen neben der Umstellung auf zivile Produktion auch "Sparmassnahmen im Militärsektor", die es ihrer Ansicht nach "zuhauf" geben soll. Unter anderem verlangte sie eine Referendumsmöglichkeit bei Rüstungsausgaben. Die sozialdemokratische Volksinitiative für das Rüstungsreferendum unterstützte sie aktiv.[6]

Stand die Waffenausfuhr nur indirekt, nämlich über ihre Bedeutung für die schweizerische Rüstungsindustrie als Hauptlieferant der Schweizer Armee, in einem Zusammenhang mit militärischen Fragen im engeren Sinn, so war mit der ARW-Kritik an den steigenden Militärausgaben und den rüstungslastigen Arbeitsbeschaffungsprogrammen die schweizerische Militärpolitik direkt betroffen. Damit stellte sich die ARW inhaltlich in die Reihe jener friedenspolitischen Organisationen der Schweiz, die sich immer auch der innenpolitischen Dimensionen der Friedenspolitik annahm. Sie zeigte das nicht nur mit ihrer Kritik an den Rüstungsausgaben, sondern auch mit ihrer Stellungnahme zu

---

1 Statuten abgedruckt in: DzW 7/1974

2 DzW 6/1973

3 FP 1/1977

4 DzW 9/1975

5 DzW 10/1976, 11/1976; FP 1/1977, 7/1979, 22/1982, 25/1983

6 FP 1/1977, 7/1979, 24/1983

den Plänen, unabhängig vom Staat ein privates Friedensforschungsinstitut zu gründen. Die ARW schlug hier u.a. innen- und militärpolitische Untersuchungsthemen vor.[1] Und sie zeigte es auch in der Unterstützung des weitgehenden und stark innenpolitisch ausgerichteten Aufrufs "Wir wollen nicht zu Tode verteidigt werden".[2] Die ARW verstand den Waffenhandel als "ein ... Bestandteil des ganzen 'Systems' des Rüstungswahnsinns", und dieses System hatte ihrer Meinung nach auch innenpolitische Dimensionen. Konkret forderte sie eine "Entmilitarisierung der Gesellschaft und jedes einzelnen", d.h. Reduzierung der Rüstungs- und Militärausgaben, Recht auf Militärdienstverweigerung, Verzicht auf die Militarisierung der Jugend und der Frauen, keine Weiterführung der Zivilschutzprogramme und stattdessen Friedensforschung sowie Einübung gewaltfreier Konfliktaustragung.[3]
Wie es der erste Teil ihres Namens ausdrückte, aber behielt die ARW auch die aussenpolitischen Dimensionen des "ganzen 'Systems' des Rüstungswahnsinns" im Auge, obwohl Anfang der 80er Jahre die innenpolitischen Forderungen im Vordergrund gestanden hatten und 1983 eine ARW-Vollversammlung beschliessen musste, dass "die Probleme der Rüstungskontrolle und der Abrüstungsfrage" wieder "stärker betont" werden sollten "als bisher".[4] Die ARW beobachtete die Bemühungen auf internationaler Ebene, die Rüstungsspirale unter Kontrolle zu bekommen und verfolgte den Verlauf des internationalen Rüstungswettlaufs. Sie setzte sich für ein "atomfreies Europa" ein und forderte die "Ueberwindung der Militärblöcke", die "Unterbindung der Weiterverbreitung von Atomwaffen" sowie "Solidarität mit den Hungernden".[5]
Auch bei der ARW zeigte sich damit, dass ihre Hauptforderung nach der Abstimmung in eine breitere Analyse und in ein ganzes Forderungspaket eingebettet wurde. Sie berücksichtigte damit sowohl neue Entwicklungen in ihrem eigenen Tehmenkreis als auch die Erfahrungen im Umgang mit ihrer isolierten Forderung.

- Die Ausweitung der Thematik liess bei der Zivildienstinitiative länger auf sich warten als im Falle der Atominitiative und der Waffenausfuhrverbotsinitiative. Dies hatte zwei Gründe: Einerseits erfolgte der Einbruch der Initiativbewegung für einen echten Zivildienst nach der Abstimmungsniederlage rascher und ausgeprägter als bei andern Initiativbewegungen, was gravierende personelle Engpässe zur Folge hatte. Das Komitee war knapp in der Lage, neben der "Liquidationskommission", die sich mit der Deckung des Defizits und der Erledigung juristischer Händel nach dem Abstimmungskampf zu befassen hatte und der Zeitungsredaktion auch die "Politische Kommission" und die "Koordinationskommission", welche die politische Arbeit des Komitees weiterführen sollten, personell zu füllen.[6] Anderseits zwangen die politischen Vorstösse zur Zivildienstfrage im Parlament sowie von Seiten der Kirchen, vor allem aber die Berichte der Barras-Kommission, die Reste der Initiativbewegung dazu, sich mit diesen Forderungen auseinanderzusetzen und Stellung zu beziehen.[7] Zur inhaltlichen Auseinandersetzung mit friedenspolitischen Zusammenhängen blieb in dieser Situation wenig Zeit und Kraft. Die thematische Ausweitung beschränkte sich zunächst auf Hinweise "auf all die andern Friedensgruppen ... die sich für eine gerechte und friedliche Welt einsetzen und engagierte Leute suchen".[8] Hingewiesen wurde auf "amnesty international", den "Schweizerischen Friedensrat", den "Christlichen Friedensdienst", auf die "Beratungsstellen für Militärdienstverweigerer", auf den "Service civil international", die "Arbeitsgruppe Militärsteuerverweigerung", den "Internationalen Versöhnungsbund", die "Friedensbrigaden" für die mittelamerikanischen Krisenherde, die

---

1 FP 7/1977, 10/1979
2 FP 19/1981
3 ebd., 22/1982
4 FP 24/1983
5 FP 19/1981
6 ZZ 41/1984
7 ZZ 43/1985
8 ZZ 41/1984

"Aktion Finanzplatz Schweiz Dritte Welt" sowie auf das "Initiativkomitee für die Atom- und Energieinitiativen".[1] Das breite Spektrum dieser vorgestellten Organisationen und ihrer thematischen Schwerpunkte zeigt, in welchen Zusammenhängen sich die Initiativbewegung nach der Abstimmung sah. Der Zivildienst wurde als eines von vielen friedenspolitischen Anliegen begriffen.
Der Wunsch, sich thematisch auch mit andern Anliegen und Zusammenhängen auseinanderzusetzen, blieb trotzdem präsent. Eine Tagung, die bereits im Herbst 1984 hätte stattfinden sollen, wegen mangelnder Beteiligung jedoch auf den Sommer 1985 verschoben werden musste, hätte sich auch mit "grundsätzlichen Problemen" befassen sollen, die über die Zivildienstfrage hinausgegangen wären.[2] Und aus dem Kreis der verbliebenen Aktivisten wurde immer wieder die Notwendigkeit unterstrichen, "dass wir die Zivildienstfrage nicht mehr isoliert betrachten dürfen, wie das oft vor der Abstimmung der Fall gewesen war, sondern dass wir uns öffnen, das Problem in diesem weiteren Umfeld betrachten müssen".[3]
Eine erste Gelegenheit, die thematische Ausweitung intensiv zu bearbeiten, bot die Zivildienst-Konferenz im Frühsommer 1985. Die Konferenz-Unterlagen lieferten Material zu den Stichworten "Widerstand", "Zivilschutz", "Militärsteuerverweigerung", "Gesamtverteidigung", "Gruppe für eine Schweiz ohne Armee";[4] an der Konferenz selbst bildeten sich Arbeitsgruppen zu den Schwerpunkten "Gewaltfreie Aktion", "Politische Perspektiven", "Anträge Barras/der Kirchen" und "Stimmungsbilder und Standpunkte".[5] Während sich die beiden letzten Arbeitsgruppen reaktiv mit der Situation auf der realpolitischen Ebene befassten und zu einer einheitlichen Haltung der ehemaligen Initiativbewegung zu kommen suchten, galt die Aufmerksamkeit der beiden ersten Arbeitsgruppen einer aktiven, in die weitere Zukunft weisenden Politik zur Durchsetzung der Zivildienstforderung. Dabei zeichneten sich zwei Richtungen einer thematischen Ausweitung ab:

1. Die Zivildienstfrage wurde in den Zusammenhang der forcierten Durchsetzung der Gesamtverteidigung und der umfassenden militärischen Erfassung der Bevölkerung gestellt (differenzierte Tauglichkeit, koordinierte Dienste, Einbezug der Frauen).[6] Darin schlug sich die Erfahrung nieder, dass die Militärdienstpflicht als Teilaspekt einer Entwicklung zu betrachten ist, die auf eine allgemeine Dienstpflicht der Schweizer Frauen und Männer hinausläuft, und dass die Einführung eines Zivildienstes als Friedensdienst dieser Entwicklung zuwiderlaufen würde. Gleichzeitig wurde damit auch der Bogen geschlagen zur zentralen Frage, an der die Zivildienstinitiative gescheitert war: der Bogen zur allgemeinen Wehrpflicht, zum Milizsystem, zur Armee als Teil der Gesamtverteidigung. Diese erste thematische Ausweitung schlug sich im weiteren Verlauf darin nieder, dass sich eine Arbeitsgruppe "Gesamtverteidigung" bildete und die Kräfte der ehemaligen Initiativbewegung mit dem Trägerverein der Beratungsstellen für Militärdienstverweigerer fusionierten.[7]

2. Die Erfahrungen mit der Zivildienstinitiative führten die ehemalige Initiativbewegung zudem zu einer "Demokratiediskussion", d.h. zu einer Reflexion über die eigene politische Praxis. In Frage gestellt wurde die Funktionsfähigkeit des demokratischen Systems und besonders des Initiativrechts. Gesucht wurde nach möglichen Alternativen zur bisherigen politischen Praxis.[8] Diese zweite thematische Ausweitung, die

---

[1] ebd.
[2] ZZ 42/1985
[3] SCI-B 197/1984; vgl. auch: ZZ 42/1985 sowie: Berichte aus den Vorbereitungssitzungen zur Zivildienst-Konferenz im Sommer 1985 in: "Zivildienst-Kommission" (Hrsg.) 1985, S.30-31
[4] "Zivildienst-Kommission" (Hrsg.) 1985, S.19-28
[5] ZZ 43/1985, S.8
[6] "Zivildienst-Kommission" (Hrsg.) 1985, S.36
[7] ZZ 45/1985
[8] ebd.

weniger die eigenen Analysen und Forderungen, sondern eher die Form ihrer Durchsetzung betraf, schlug sich im weiteren Verlauf darin nieder, dass sich eine "Autonome Gruppe Zivildienst" bildete, die publikumswirksame gewaltfreie Aktionen entwickelte und in die Tat umzusetzen begann.[1]

6.1.3. Zusammenfassung

Die Forderungen der friedenspolitischen Initiativen lassen sich als Elemente eines umfassenderen "Programms des Friedens" verstehen, das die schweizerische Friedensbewegung im und unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg entworfen hatte. Von den Initiativbewegungen aber wurden diese Forderungen nicht in ihren analytischen und programmatischen Zusammenhängen thematisiert, sondern als isolierte Einzelforderungen. Zu diesem Verfahren wurden die Initiativbewegungen durch das Instrument der Initiativen gezwungen: Wenn sie der "Einheit der Materie" genügen und für die Unterschriftensammlung und die Abstimmung innert nützlicher Frist eine breite Koalition vereinigen wollten, mussten sie ihre Forderungen begrenzen und in ihrer Argumentation taktische Zugeständnisse machen. Dadurch litt die Qualität ihrer Aufklärungsarbeit und im Rahmen des militärpolitischen Diskurses geriet sie in die Defensive. Gleichzeitig wurde die Kompromissbereitschaft der radikaleren Teile der Friedensbewegung strapaziert und die Glaubwürdigkeit der Friedensbewegung gefährdet. Von den Zwängen des Instruments "Initiative" befreit, weiteten die Initiativbewegungen nach den Abstimmungen ihre Analysen sowie ihre Argumenten und Forderungskataloge aus. Sie entsprachen damit ihren Erfahrungen mit isolierten Forderungen und neuen Entwicklungen in ihrem Themenbereich. Auf Programm und Argumentation der Friedensbewegung wirkten die Initiativen damit einschränkend zurück. Dies erlaubte es den Initiativbewegungen zwar, als Einpunktbewegungen eine breite Koalition zu mobilisieren, schränkte aber die Qualität ihrer Aufklärungsarbeit ein und schwächte ihre Position in der politischen Auseinandersetzung.

6.2. Rückwirkungen auf Aktionsformen

"Aktionen sind ... nach aussen auf die Beeinflussung von gesellschaftlichen und politischen Machtträgern gerichtete Aktivitäten" einer sozialen Bewegung. Durch Aktionen setzt eine soziale Bewegung ihre Macht zielbezogen ein, realisiert sie ihre Fähigkeit zum Handeln.[2] Soziale Bewegungen verfügen über ein "Aktionsrepertoire"[3] oder "Handlungsrepertoire".[4] "Gemeint ist damit die Gesamtheit der Artikulationsformen, die gewissen sozialen Gruppen zur Verfügung stehen und von denen sie tatsächlich Gebrauch machen."[5]

Das Aktions- und Handlungsrepertoire einer sozialen Bewegung ist nicht ein für allemal festgelegt, sondern ändert sich. Zudem ist es abhängig von der Organisierung, der sozialen Zusammensetzung sowie dem Ziel einer sozialen Bewegung sowie von den Handlungsstrategien ihrer Gegner, der Institutionalisierung von Einflusswegen und den rechtlichen und kommunikativen Rahmenbedingungen.[6]

In diesem Kapitel geht es um den Einfluss der institutionalisierten Einflussmöglichkeit "Initiative" auf die Friedensbewegung der Schweiz.[7] Es interessiert die Frage, ob und

---

2 Raschke 1985, S.274
3 ebd., S.276
4 Ganguillet 1981, S.421
5 ebd., S.421-422
6 Raschke 1985, S.276-277; vgl. auch: Ganguillet 1981, S.422-428
7 ebd., S.425-427

in welcher Weise sich die Praxis der friedenspolitischen Initiativbewegungen auf das Aktionsrepertoire der Friedensbewegung ausgewirkt hat.
Zu vermuten ist, dass die Praxis der Initiativbewegungen dazu führt, dass direktere und unkonventionellere Aktionsformen weniger häufig realisiert werden. Für einen solchen Zusammenhang liessen sich drei Gründe anführen:[1]

- Knappe Ressourcen: Initiativbewegungen absorbieren materielle und personelle Ressourcen, die für andere Aktionsformen nicht mehr zur Verfügung stehen.
- Ungleiche Legitimation: Das Initiativrecht beansprucht in der Schweiz einen hohen, alle andern Aktionsformen erdrückenden Stellenwert.
- Sozialisationswirkung: Aktivisten einer Initiativbewegung identifizieren sich mit ihrer Tätigkeit, betreiben subjektiv eine an sich nicht gerechtfertigte Bedeutungsüberhöhung der Funktion von Initiativen und praktizieren, was ihnen vertraut ist.

Um den vermuteten Zusammenhang zwischen Aktionsrepertoire und den Initiativen der Friedensbewegung zu überprüfen, wird folgendermassen vorgegangen: Zunächst werden die Aktionsformen zu Forderungen, die auch Gegenstand friedenspolitischer Initiativen waren, unter die Lupe genommen und mit den Aktionsformen zu andern Themen verglichen. Danach wird am Beispiel der Atom- und Waffenausfuhrverbotsinitiativen gezeigt, wie sich institutionalisierte und unkonventionelle Aktionsformen konkurrenzieren und Initiativbewegungen auf ihre Aktionsform fixiert bleiben. Zuvor aber ist das Aktionsrepertoire einer sozialen Bewegung begrifflich noch präziser zu fassen:
Fuchs unterscheidet in seinem Beitrag über "Die Aktionsformen der neuen sozialen Bewegungen"[2] zunächst zwischen "demokratischer" und "aggressiver" politischer Beteiligung. Die "demokratische Beteiligung" unterteilt er dann in die "konventionelle Beteiligung", die primär Wahlen und Wahlkämpfe umfasst, sowie in die "legal-unkonventionelle Beteiligung", der er Unterschriftensammlungen, genehmigte Demonstrationen und Boykotte zurechnet. Die "aggressive Beteiligung", die sich von der demokratischen Beteiligung durch ihren illegalen Charakter unterscheidet, teilt er ein in den "zivilen Ungehorsam", dem Steuerverweigerung, Aufhalten des Verkehrs, wilde Streiks und Gebäudebesetzungen zuzurechnen sind, sowie in die "politische Gewalt", die Gewalt gegen Sachen und gegen Personen umfasst.[3]
Fuchs' Taxonomie ist für die folgende Untersuchung ungeeignet, denn erstens ist sie zu wenig differenziert und misst dem Kriterium der Legalität einen zu hohen Stellenwert ein, zweitens beinhaltet sie aus verständlichen Gründen die Aktionsformen "Initiative" und "Referendum", die für meine Untersuchung wichtig sind, nicht.
Brauchbarer scheint die Taxonomie Raschkes zu sein,[4] der die strategischen Intentionen der Akteure zum Ausgangspunkt seiner Klassifikation macht: Suchen diese "im Rahmen der charakteristischen Institutionen des parlamentarischen Regierungssystems" Einfluss zu nehmen, spricht er von vermittelten, "intermediären", Aktionsformen. Dazu gehören alle Aktionen, die sich der für die "normale" Willensbildung vorgesehenen Institutionen bedienen. Geschieht die Einflussnahme ausserhalb dieses Rahmens, gehen die Aktionsformen "tendenziell ... an den institutionalisierten Kanälen politischer Mitbestimmung" vorbei und richten sich unmittelbar gegen oder an die Kontrollinstanzen, dann redet Raschke von "direkten Aktionen". Diese haben keine unverbindliche, primär meinungsbildende Form, sondern verursachen den Kontrollinstanzen (Staat, Unternehmer usw.) nennenswerte Kosten oder drohen solche an, wenn sie nicht auf die Forderungen des Akteurs eingehen. Die direkten "Aktionen" können "gewaltsame" oder "gewaltlose" Formen annehmen. Zwischen "intermediären" und "direkten" Aktionsformen siedelt er die "demonstrativen" oder "appellativen" Aktionsformen an. Diese versuchen, mit dem Mittel der Ueberzeugung (Argumente und/oder

[1] Vgl.: Raschke 1985, S.300
[2] Fuchs 1984
[3] ebd., S.621-623
[4] Raschke 1985

symbolische Aktionen) die Vermittlungs- und Kontrollinstanzen von aussen zu beeinflussen, enthalten aber keine Elemente von Zwang, das heisst von Schadensandrohung oder -verursachung.[1]
Raschkes Klassifikation eignet sich für die folgende Untersuchung besser: Sie macht das Kriterium der Institutionalisierung von Einflusswegen zum Hauptunterscheidungsmerkmal und erlaubt damit auch die Berücksichtigung der direktdemokratischen Aktionsformen. Zudem geht sie von den strategischen Intentionen der sozialen Bewegung selbst aus und trifft Annahmen über die Wirkungsweise der unterschiedlichen Typen. Raschkes Klassifikation des Handlungsrepertoires geht damit auch über die induktiven Typologien hinaus, die aus der Erhebung von Aktivierungsereignissen gewonnen wurden.[2] Diese Typologien sind zwar sehr differenziert, werden dadurch aber auch unübersichtlich. Zudem machen sie, wo sie die Vielzahl der Typen auf zwei bis drei Kategorien reduzieren, die "Konventionalität" zum Unterscheidungsmerkmal: Konventionelle Aktionsformen sind Formen, "die zum etablierten und in der Bevölkerung akzeptierten Repertoire politischer Aktivierung gehören". Unkonventionelle Aktionsformen sind Formen, "die innerhalb eines Kontextes bzw. Kulturbereichs nicht den Normen und Vorstellungen entsprechen, die die betreffende Bevölkerungsmehrheit über akzeptierbares politisches Verhalten hegt".[3] Mit dem Kriterium der "Konventionalität" abstrahieren diese Typologisierungen nicht nur von den Intentionen der Akteure, sondern treffen auch keine Annahme über die Wirkungsweise der verschiedenen Typen. Allerdings lassen sich die induktiven Typologien zur Operationalisierung der Klassifikation Raschkes heranziehen, woraus sich folgende Klassifikation ergibt:

[1] ebd., S.277-281
[2] Zwicky 1982, S.17-21; Ganguillet 1981, S.429-438
[3] Ganguillet 1981, S.439-440

(1) intermediäre Aktionen

repräsentativ-demokratische Aktionen:	- Wahlbeteiligung, Wahlkämpfe - Lobbying (Vernehmlassungen, Expertenkommissionen)
direktdemokratische Aktionen:	- Beschwerden - Petitionen - Abstimmungsbeteiligung, Abstimmungskämpfe - Referendum - Initiative

(2) demonstrative/appellative Aktionen

appellative Aktionen:	- Kundgebungen - Informationsaktionen - Oeffentliche Aufrufe - Sammlungen - Freiwilligeneinsätze
demonstrative Aktionen:	- Demonstrationen - demonstrative/symbolische Aktionen - symbolische Angriffe

(3) direkte Aktionen

gewaltlose Aktionen:	- Boykottaktionen - Besetzungen - Streiks - Störungen
gewaltsame Aktionen:	- Gewalt gegen Sachen - physische Angriffe

Intermediäre Aktionen bedienen sich der für "normale" Willensbildungsprozesse vorgesehenen institutionalisierten Einflusswege. Dabei lässt sich unterscheiden zwischen repräsentativ- und direktdemokratischen Aktionen, je nachdem, ob die institutionalisierten Einflusswege die repräsentativen Organe dazwischenschalten oder nicht. Bei den direktdemokratischen Aktionsformen liessen sich darüber hinaus noch verbindliche und unverbindliche Formen unterscheiden.[1]
Den Gegenpol zu den intermediären Aktionen bilden die direkten Aktionen. Sie richten sich in der Regel direkt gegen die Kontrollinstanzen, sei es gegen den Staat, ein Unternehmen oder einen Einzelgegner. Sie tun dies nicht in meinungsbildender Form, sondern verursachen den Kontrollinstanzen nennenswerte Kosten oder drohen diese an. Die direkten Aktionen lassen sich in gewaltlose und gewaltsame Formen unterscheiden, je nachdem, ob Sachen oder Personen geschädigt werden oder nicht.
Zwischen den intermediären und direkten Aktionen liegen die appellativen und demonstrativen Aktionen. Sie nutzen weder institutionelle Einflusswege noch wenden sie sich direkt an die Kontrollinstanzen. Sie setzen auf das Mittel der Ueberzeugung und wollen durch Argumente, symbolische Aktionen, Proteste oder Appelle Vermittlungsin-

[1] Vgl. auch die Unterscheidung zwischen "Institutionen unbedingter Kompetenzzuweisung (referendumsdemokratische Institutionen)" und "Institutionen bedingter Kompetenzzuweisung (plebiszitäre Institutionen)" bei: Hernekamp 1979.

stanzen, wie zum Beispiel die Oeffentlichkeit oder die Presse, oder die Kontrollinstanzen selbst beeinflussen. Sie verfügen über keine Druckmittel und sind deshalb auf die vermittelnde Tätigkeit intermediärer Instanzen angewiesen. Ihre demonstrativen Formen sind teilweise hart an der Grenze zu den direkten Aktionen, weil sie bereits Elemente von Zwang, d.h. von Schadensandrohung oder -verursachung haben können, z.B. bei unbewilligten Demonstrationen oder demonstrativen Aktionen, die mit Ultimaten verknüpft sind. Wo das Element des Zwangs vorhanden ist, werden sie darum den direkten Aktionen zugeordnet.

6.2.1. Das Aktionsrepertoire der Friedensbewegung

Zur Untersuchung des Zusammenhangs zwischen den Initiativen friedenspolitischen Inhalts und dem Handlungsrepertoire stehen Daten zu über 6000 Aktivierungsereignissen im Zeitraum 1945 -1978 zur Verfügung.[1] In einer Sekundäranalyse wurden 353 Aktivierungsereignisse ermittelt, die friedenspolitischen Themen zuzuordnen sind.[2] Sie verteilen sich wie folgt:

Themenbereiche	Aktivierungs-ereignisse	
Initiativthemen		
Rüstungsausgaben	5	
Atomwaffen	24	
Waffenausfuhr	7	
Zivildienst/Militärdienstverweigerung	95	
Anzahl Aktivierungsereignisse zu Initiativthemen		131
Andere Themen		
Waffenplätze	82	
Zivilschutz	3	
Militärjusitz	14	
Soldatenkomitees	55	
Frieden/Antimilitarismus allg.	68	
Anzahl Aktivierungsereignisse zu andern Themen		222
Total erfasste Aktivierungsereignisse		**353**

Auf die drei Hauptkategorien des Handlungsrepertoires der Friedensbewegung verteilen sich diese 353 Aktivierungsereignisse wie folgt:

	abs.	in%
(1) intermediäre Aktionen	87	24,6
(2) demonstrative/appellative Aktionen	185	52,4
(3) direkte Aktionen	76	21,5
nicht zuzuordnen	5	1,4

Vergleicht man nun das Handlungsrepertoire zu den Initiativthemen mit dem zu den andern Themen, wird der Einfluss der Initiativen auf das Handlungsrepertoire sichtbar:

---

[1] Tschopp1981

[2] Nicht berücksichtigt wurden Aktivierungsereignisse, die eindeutig mit ausländischen Krisenherden verknüpft waren wie z.B. Vietnam, Biafra, CSSR usw..

	Initiativthemen		andere Themen	
	abs.	in%	abs.	in%
(1) intermediäre Aktionen	30	22,9	57	26,3
(2) demonstrative/appellative Aktionen	83	63,4	102	47,0
(3) direkte Aktionen	18	13,7	58	26,7
	131		217*	

* Es fehlen die 5 Aktivierungsereignisse, die nicht zuzuordnen sind.

Aus diesen Tabellen ist ersichtlich, dass die demonstrativen und appellativen Aktionsformen in beiden Themenbereichen, bei den Initiativthemen und bei den andern Themen, den grössten Teil der Aktivierungsereignisse ausmachen. Ihr Anteil ist bei den Initiativthemen höher als bei den andern Themen. Offenbar führen Initiativen zu einer zusätzlichen Aktivierung in Form von demonstrativen und appellativen Aktionen. Die einleitend geäusserte Vermutung über den Zusammenhang zwischen Initiativen und andern Aktionsformen ist in Bezug auf diese Aktionsform offenbar nicht zutreffend. Hingegen trifft die Vermutung für das Verhältnis zwischen Initiativen und direkten Aktionen zu: Ihr Anteil ist bei den andern Themen beinahe doppelt so gross wie bei den Initiativthemen.

Der Unterschied fällt in Bezug auf die direkten Aktionen gleich aus, wenn nur die Aktivierungsereignisse zum Themenbereich "Frieden/Antimilitarismus allg." in Betracht gezogen werden:

	Initiativthemen (in %)	Frieden/Antimilit. allg. (in %)
(1) interm. Akt.	22,9	16,2
(2) dem./app. Akt.	63,4	57,4
(3) direkte Akt.	13,7	26,5

Weniger ausgeprägt, aber dennoch deutlich ist der Unterschied, wenn aus den "andern Themen" die Aktivierungsereignisse im Zusammenhang mit den Waffenplätzen und der Soldatenbewegung ausgeklammert werden:

	Initiativthemen (in %)	and.Themen (ohne Waffenplätze und Soldatenbewegung) (in%)
(1) interm. Akt.	22,9	20,0
(2) dem./app. Akt.	63,4	58,9
(3) direkte Akt.	13,7	21,2

Der unterschiedliche Einfluss der Initiativen auf appellative und demonstrative Aktionsformen sowie auf direkte Aktionen lässt sich erklären: Initiativbewegungen führen zur Unterstützung ihrer Initiativen häufig appellative und demonstrative Aktionen durch. Diese passen zu den intermediären Aktionsformen und dienen, indem sie auf das Mittel der Ueberzeugung setzen und durch Argumente, symbolische Aktionen, Proteste oder Appelle, die Oeffentlichkeit oder Kontrollinstanzen selbst beeinflussen wollen, zu deren Verstärkung. Die Friedensbewegung, die in den repräsentativen Organen (Parlament, Kommissionen) und den Vermittlungsinstanzen (Parteien, Verbände, Medien) untervertreten ist und über wenige Ressourcen verfügt, um diesen Nachteil durch Oeffentlichkeitsarbeit wettzumachen, ist geradezu gezwungen, ihre Initiativen zu unterstützen, indem sie mit demonstrativen und appellativen Aktionen auf sie aufmerksam macht: So sind denn vier der insgesamt zehn demonstrativen oder appellativen Aktionen, die durchgeführt wurden, während die Atominitiativen liefen, eindeutig als Unterstützungsaktionen für diese Initiativen zu identifizieren. Von den drei demonstrativen und appellativen Aktionen, die während der Waffenausfuhrinitiative durchgeführt wurden, waren mindestens zwei zu deren Unterstützung gedacht.

Die direkten Aktionen hingegen sind von anderer Qualität. Sie setzen nicht auf Ueberzeugung, sondern üben Druck aus, verursachen Kosten oder drohen solche an. Sie passen schlecht zu intermediären Aktionsformen, welche die Spielregeln akzeptieren, stellen sie doch die institutionalisierten Einflusswege in Frage und setzen Regelverletzungen bewusst ein. Für direkte Aktionen ist deshalb in Themenbereichen, zu denen Initiativen lanciert worden sind, weniger Anlass, Legitimation und Energie vorhanden.

Die Verschiebungen zwischen den Aktionsformen, die sich im Zusammenhang mit den friedenspolitischen Initiativen ergeben, lassen sich auch in den einzelnen Themenbereichen nachweisen. Die Verteilung der verschiedenen Aktionsformen ist vor der Lancierung einer Initiative, während der Laufzeit einer Initiative und nach der Abstimmung verschieden:

	vor...	während...	nach einer Initiative[1]
Rüstungsausgaben			
(1) interm. Akt.		*** 3	
(2) dem./app. Akt.	* 1	* 1	
(3) direkte Akt.			
Atomwaffen			
(1) interm. Akt.	*** 3	** 2	
(2) dem./app. Akt.	***** 5	********** 10	**** 4
(3) direkte Akt.			
Waffenausfuhr			
(1) interm. Akt.	* 1		* 1
(2) dem./app. Akt.	** 2	*** 3	
(3) direkte Akt.			
Zivildienst/Militärdienst			
(1) interm. Akt.	****** 6 **** 14	**********	
(2)dem./app. Akt.	********** ********** ****** 26 * 31	********** ********** **********	
(3) direkte Akt.	********** ** 12	****** 6	

Die Tabelle zeigt nochmals das deutliche Uebergewicht demonstrativer und appellativer sowie intermediärer Aktionsformen bei den Initiativthemen. Nur gerade zum Themenbereich Zivildienst und Militärdienstverweigerung gab es überhaupt direkte Aktionen.

Das Beispiel des Themenbereichs Rüstungsausgaben und der Chevallierinitiativen scheint zunächst die undifferenzierte Annahme zu bestätigen: Während dem die Initiativen liefen, gab es weder demonstrative oder appellative noch direkte Aktionen. Die weiteren Beispiele aber bestätigen die differenzierte Vermutung: Die Zahl der demonstrativen und appellativen Aktionen nimmt während der Laufzeit einer Initiative zu. Die Zahl der direkten Aktionen - wo solche überhaupt durchgeführt wurden - nimmt ab.Sowohl auf aggregierter Ebene, im Vergleich der Handlungs- und Aktionsrepertoire bei Initiativ- und anderen Themen, als auch bei der Untersuchung der Aktionsformen zu den einzelnen Initiativthemen zeigt sich also, dass die friedenspolitischen Initiativen zwar zu einer Zunahme appellativer und demonstrativer Aktionsformen, insgesamt aber zu einer Einschränkung des Aktionsspektrums der Friedensbewegung führen,

[1] Diese Phase ist im Falle der Zivildienstinitiativen im Rahmen der Zeitspanne, für die die Aktivierungsereignisse erhoben wurden, nicht enthalten.

weil in Themenbereichen, zu denen Initiativen lanciert wurden, weniger direkte Aktionen durchgeführt wurden.

6.2.2. Fixierung auf Initiativen

Die Schweizerische Bewegung gegen die atomare Aufrüstung und die Ostermärsche

Der erste schweizerische Ostermarsch, im März 1963 im Vorfeld der Abstimmung über die zweite Atomwaffeninitiative durchgeführt, hatte sich, obwohl er eine appellative und demonstrative und keine direkte Aktion war, gegen den Widerstand der Geschäftsleitung der SBAA durchzusetzen. Diese hatte noch am 23. Januar 1963 "nach reiflicher Erwägung aller in Frage kommenden Umstände" entschieden, "von einem Ostermarsch für dieses Jahr Umgang zu nehmen" und "alle Kräfte für den Abstimmungskampf ... einzusetzen".[1] Doch die "Arbeitsgemeinschaft der Jugend gegen atomare Aufrüstung", die "Jugendabteilung" der SBAA, mochte sich dem Entscheid nicht fügen und führte den Ostermarsch 1963 dann trotzdem durch.[2]
Bereits im April 1961 war es auch der SBAA mit Blick auf die Aktivitäten der Atomgegner in andern europäischen Ländern "bewusst geworden, dass die Ostermärsche aus bescheidenen Anfängen zu wirklichen Manifestationen emporgewachsen" waren. Einige Schweizerinnen und Schweizer nahmen denn auch an den Ostermärschen teil, die in andern europäischen Ländern durchgeführt wurden, insbesondere am englischen "Aldermaston-Marsch".[3] In der Schweiz eigene Ostermärsche durchzuführen versagte sich die SBAA aber. Unter dem Zwischentitel "Marschieren - Abstimmen" in einem Artikel im "Atombulletin" begründete sie die Entscheidung: "Es ist nicht unsere Absicht, Ostermärsche in den nächsten Wochen in unser Land zu importieren, obwohl wir allen Grund haben, neue Mittel zur Meinungsbildung auf ihre Anwendbarkeit in der Schweiz zu prüfen. Vorerst aber gilt unsere ganze Aufmerksamkeit unserer Initiative, die gelegentlich dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden muss. Wenn wir unmittelbar nach Ostern mit einer Flugblattaktion an unsere Freunde und Sympathisanten gelangen, so erwarten wir ein reges Verteilen und Weitergeben an Bekannte und Organisationen."[4]
Die schweizerischen Ostermarschierer, die in Aldermaston dabei gewesen waren, kehrten begeistert zurück: "Wir sind stolz, wir sind glücklich, wir sind kampfesfreudig: Das ist die übereinstimmende Aeusserung der rund drei Dutzend Schweizerinnen und Schweizer, die den diesjährigen Aldermaston-Marsch miterleben durften." Doch nicht nur Begeisterung, auch Eindrücke vom organisatorischen Aufwand brachten sie aus England mit: "Oblag in den Hauptpunkten den kontinentalen Organisationen das Zusammenführen ihrer Teilnehmer, so musste die CND die ungeheuer vielfältige Kleinarbeit für Unterkunft, Verpflegung, ärztliche Betreuung, Bewilligungswesen, polizeiliche Anordnungen, und nicht zuletzt für die Sicherstellung der Teilnehmerzahlen aus allen Ortsgruppen leisten. Es füllte wohl einen dicken Katalog, wollten all die Telefongespräche, Briefe, Besuche, Bestellungen, Umbestellungen, Gesuche, Anträge usw., die eine solche Grossunternehmung erfordern, aufgezählt werden."[5]
Ihre Begeisterung und ihre Erfahrung sollten aber nicht Anlass sein, schweizerische Ostermärsche durchzuführen, sondern "erneuter Ansporn..., unsere Arbeit fortzusetzen und zu intensivieren": "Teilnahme an den Diskussionen in den Veranstaltungen

---

[1] AB 21/1963
[2] Zum Ostermarsch 1963: AB 20/1962, 21/1963, 22/1963, 25/1963
[3] AB 11/1961
[4] AB 10/1961
[5] AB 11/1961

der Gegner und der Befürworter der Atomrüstung; Einstehen für aktiven Friedensgeist in der Familie, Beruf, Gewerkschaft, Partei, Kirche, Verein; Mitarbeit bei der Vorbereitung von Aufklärungsmaterial; Melden von Adressen weiterer Interessenten; Entrichten von kleinen oder grossen Finanzbeiträgen zur Bestreitung der Druck-, Versand-, Saalmiete- oder Inseratekosten, Mitteilen von Anregungen für die weitere Aufklärungsarbeit usw."[1]
Die Begegnung mit den Aktionsformen anderer europäischer Atomwaffengegner und die Konsequenzen, die man daraus zog, bestätigten, was ein führendes Mitglied der SBAA schon 1958 festgestellt hatte: "Der schweizerische Weg der für die Behörden verbindlichen Unterschriftensammlung ersetzt uns Massendemonstrationen, Protest und Schweigemärsche."[2] Der Zwischentitel "Marschieren - Abstimmen" war nicht im Sinne sich ergänzender Aktionsformen gedacht, sondern als Gegensatzpaar. Die Ressourcen, so schien es, reichten nicht aus, um neben der Initiative auch den Aufwand für andere Aktionsformen zu erbringen, solche lagen nur in geringerem Ausmass drin, und der vom politischen System "offerierte" institutionalisierte Einflussweg "einer für die Behörden verbindliche Unterschriftensammlung" entzog andern Aktionsformen die Legitimation. Erst 1964, nachdem der institutionalisierte Weg zweimal nicht zum Ziel geführt hatte und keine Kräfte mehr im Abstimmungskampf gebunden waren, wurden Ostermärsche zum Aktionsschwerpunkt der SBAA:[3]

Jahr	Strecke	Teilnehmer Marsch	Teilnehmer Schlusskundgebung
1964	Lausanne-Genf	750-1500	5000
1965	Olten-Basel	600-2000	1200-4000
1966	Schaffhausen-Zürich	370-750	

Die Ressourcen, die nach der zweiten Abstimmung freigesetzt wurden, reichten jedoch nicht nur für die Ostermärsche, sondern - für eine gewisse Zeit wenigstens - auch für weitere Aktionen:

- 6.- 9. August 1963: Plakatausstellungen zum Gedenken an die Atombombenexplosionen in Hiroshima und Nagasaki in Zürich, Bern, Biel, Basel und Genf.[4]
- Herbst 1963: Flugblattaktionen in Manövergebieten der Schweizerarmee, wo Atomwaffen "eingesetzt" wurden.[5]
- 30. April - 6. September 1964: Ausstellung der SBAA zum Thema "Die Schweiz von morgen ohne Atomwaffen" parallel zur "Expo '64" in Lausanne.[6]
- Frühsommer 1964: Kantonalkomitees Basel und Zürich unterstützen Unterschriftensammlung zum Mirage-Debakel (2'500 der insgesamt 20'000 Unterschriften gehen auf ihr Konto).[7]
- Sommer 1964: Sozialaktion der "Arbeitsgemeinschaft der Jugend gegen atomare Aufrüstung" zur Unterstützung Behinderter und älterer Menschen.[8]
- 18. Oktober 1964: Beteiligung der SBAA am "Friedenstag" im Rahmen der Landesausstellung "Expo' 64".[9]

---

1 ebd.
2 Braunschweig 1958, S.96
3 AB 29/1964, 33/1964/65, 34/1965, 39/1966
4 AB 27/1963
5 ebd.
6 AB 28/1964, 29/1964, 30/1964, 33/1964/65
7 AB 30/1964
8 AB 31/1964
9 ebd.

- Winter 1964-65: Ausstellung "Die Schweiz von morgen ohne Atomwaffen" in Basel, Moutier und Biel.[1]
- August 1965: Plakatausstellung und Flugblattaktion in Zürich (Hiroshima-Gedenktage).[2]

Zu diesen Aktionen und zu den Ostermärschen hinzu kamen verschiedene Versammlungen, Presseerklärungen und Publikationen[3] sowie ein parlamentarischer Vorstoss aus den Reihen der SBAA für ein Friedensforschungsinstitut.[4] Die Aktionen der SBAA blieben auch nach den Abstimmungen auf appellative oder demonstrative Formen beschränkt. Das Handlungsrepertoire der SBAA blieb im Bann der intermediären Aktionsform "Initiative". Sie praktizierte, was sie bereits kannte, was ihr bereits vertraut war: Schon kurz nach der Abstimmung über die Atominitiative 1 war in der SBAA wieder die Rede von einer neuen Initiative. Sie überlegte sich, ob sie "Trägerin einer allfälligen Volksinitiative werden könnte, um den Beitritt (der Schweiz zur UNO/ep) zu erzwingen". Man befürchtete allerdings, dass diese Ausweitung der Thematik "eher zu einer Zersplitterung als zu einer Stärkung der eigenen Reihen führen" könnte.[5]
Etwa ein Jahr nach der Abstimmung über die Atominitiative 2 stellte sich die Geschäftsleitung im Zusammenhang mit dem Mirage-Skandal die Frage, "ob nicht doch das Finanzreferendum für Militärkredite zur Sicherung der legitimen Volksrechte eingeführt werden" müsse.[6] Zur Diskussion stand die Beteiligung der SBAA bei "der Bildung eines Initiativkomitees für ein obligatorisches Finanzreferendum für Militärausgaben".[7] Diskutiert wurde die Frage, "ob nicht eine rechtliche Form gefunden werden sollte, damit die direkte Volksmeinung ... ein entscheidendes Wort bei Ausgaben für eine neuartige Bewaffnung einwerfen könnte", und die Möglichkeit "einer sachentsprechenden eidgenössischen Initiative wurde studiert".[8]
Die Delegiertenversammlung der SBAA vom 29. November 1964 in Bern beauftragte dann "mit allen gegen drei Stimmen ... die Geschäftsleitung, eine Verfassungsinitiative vorzubereiten". Der Beschluss wurde mit der Feststellung begründet, dass "linksbürgerliche Kreise" warteten, "bis endlich die 'Bewegung gegen die atomare Aufrüstung' die Initiative ergreift, um in geeigneter Form das Mitspracherecht des Volkes in Fragen der Militärausgaben auszubauen". Die Delegiertenversammlung war sich darin einig, dass sich die neue Initiative zwar "im Rahmen des Kampfes gegen die atomare Aufrüstung bewegen sollte", aber "nicht ... eine dritte Atomwaffeninitiative" sein durfte. Der Text sollte "etwas Grundsätzliches aussagen, sich einfach formulieren lassen, ansprechend und überzeugend wirken ..., das bestehende Malaise auffangen und in konstruktive Mitarbeit am Staat umwandeln." Obwohl der genaue Inhalt der Initiative an der Delegiertenversammlung "noch nicht Publikationsreife" erlangte, war sich die SBAA über den Grundsatz einig: "Im Jahre 1965 wird eine neue Verfassungsinitiative aufgelegt werden."[9] Der Beschluss wurde dann aber offensichtlich nicht weiter verfolgt. Im Rechenschaftsbericht für das Jahr 1965 war keine Rede mehr davon.[10]
Erst vier Jahre später, im Frühjahr 1969 trat die SBAA wieder mit der Aufforderung, eine Initiative zu unterstützen, an ihre Mitglieder und Sympathisanten heran. Es handelte sich um das "Volksbegehren betreffend vermehrte Rüstungskontrolle und ein

---

1 AB 32/1964, 33/1964/65
2 AB 36/1965
3 Vgl. die AB der Jahre 1964ff; Buchbinder 1966
4 AB 41/1966, 47/1976, 52/1969
5 AB 20/1962
6 AB 30/1964
7 AB 31/1964
8 AB 33/1964/65
9 ebd.
10 AB 38/1966

Waffenausfuhrverbot", das "teilweise von Mitgliedern" der SBAA und "nahestehenden Kreisen angeregt" worden war. Die SBAA konnte zwar "als solche bei der Unterschriftensammlung und im Abstimmungskampf nicht mitmachen". Sie rief aber alle ihre "Sympathisanten auf, die Kampagne durch aktive Mitarbeit und ihren finanziellen Beitrag zu unterstützen".[1] Dem Initiativkomitee gehörten verschiedene führende Mitglieder der SBAA an. Was von der SBAA übrig geblieben war, ging in eine neue Initiativbewegung ein. Unter dem Gesichtspunkt ihrer Aktionsform standen die Reste der SBAA wieder dort, wo sie zehn Jahre vorher schon einmal gestanden hatten: am Start zu einer neuen Initiativbewegung. Die SBAA hatte inzwischen zwar ihren Aktionsschwerpunkt vorübergehend auf appellative und demonstrative Aktionsformen gelegt, doch hatte sie weder direkte Aktionen unternommen noch hatte sie sich aus dem Bann der Initiative gelöst. Anfänglich wollte sie selbst eine neue Initiative lancieren, später, als sie die Kraft dazu nicht mehr hatte, nahm sie die Gelegenheit wahr, in einer neuen Initiativbewegung mitzutun.

Die Arbeitsgemeinschaft für Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot und neue Aktionsformen gegen die Waffenausfuhr

Nach der Abstimmung über die Waffenausfuhrverbotsinitiative versuchte die Arbeitsgemeinschaft für Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot (ARW) weiterhin, "ein Gegengewicht zur mächtigen und einflussreichen Lobby der Waffenexporteure in unserem Land zu bilden".[2] Ihr vordringlichstes Ziel war es, den Bundesrat einerseits zu einer restriktiveren Handhabung des Kriegsmaterialgesetz (KMG) zu zwingen und anderseits auf eine Revision der gesetzlichen Bestimmungen zur Waffenausfuhr hinzuwirken.
Schon bald nach der Abstimmung vom 24. September 1972 war für die ARW abzusehen, dass das neue Kapitel zum Thema "Waffenausfuhr", das mit der Abstimmung begonnen hatte, "eine Zeit zwischen zwei Volksinitiativen" beschreiben werde. Die Gründung der ARW diente denn auch in erster Linie dazu, "für die Zeit bis zur nächsten Volksinitiative" eine dauerhafte Organisationsform zu haben.[3] Die ARW stand mit dieser Einschätzung nicht allein, auch die Junge Christlich-demokratische Volkspartei (JCVP) beispielsweise warf die Frage nach einer neuen Initiative bereits 1973 wieder auf.[4] Die Zeit, "die Revision des Kriegsmaterialgesetzes an die Hand zu nehmen", hielt die ARW im Herbst 1974 für gekommen, nachdem sie aus eineinhalb Jahren "Erfahrungen mit der Praxis" der Kriegsmaterialausfuhr unter dem neuen Regime das Fazit gezogen hatte, dass sich "nichts ... wesentlich geändert" habe.[5] Doch verzichtete sie darauf, die Revision gerade mit einer neuen Initiative anzustreben: "Die Skandale der schweizerischen Waffenausfuhr sind diskreter geworden. Die Zeit für die dritte Waffenausfuhrverbotsinitiative ist deshalb noch nicht reif ... Der sofortige Start einer neuen Initiative hätte vom Stimmbürger überdies als Zwängerei ausgelegt werden können, womit unserer Sache ein schlechter Dienst erwiesen worden wäre."[6] Die ARW zog es vor, ihre "beschränkten personellen und finanziellen Mittel für andere Aufgaben einzusetzen": Um Grundlagen zu erarbeiten, die vorhanden sein müssten, "wenn wir eine neue Initiative starten wollen", sowie um die Revision des KMG "in Zusammenarbeit mit ... nahestehenden Parlamentariern" anzustreben. Eine neue Initiative wollte sie erst starten, "wenn sich in absehbarer Zeit das Problem der Waffenausfuhr

---

1 Beiblatt zum AB 53/1969
2 FP 21/1982
3 DzW 6/1973
4 ebd.
5 DzW 7/1974
6 DzW 8/1975

auf gesetzlichem Wege nicht befriedigend lösen" liesse. Das Projekt einer neuen Initiative blieb im Tätigkeitsprogramm der ARW, hatte aber nicht mehr Priorität.[1]
Erneut in den Vordergrund rückte der Plan einer neuen Initiative erst wieder 1979, als im Parlament die Motion Friedrich/Herzog zur Beratung stand. Die ARW vermutete die "Rüstungspolitik am Wendepunkt" und befürchtete, dass die Rüstungsindustrie mit dem "Argument der Arbeitsplatzsicherung ... im Gefolge der Rezession ... ihre Interessen immer schamloser" durchsetzen könnte. Sie erwog deshalb, eine Revision des KMG mit dem Referendum oder einer neuen Initiative zu bekämpfen.[2]
Nur ein Jahr später wurden die Pläne konkreter. Anstoss gab der Hungerstreik Edmond Kaisers. Der Leiter des Kinderhilfswerks "terre des hommes" trat am Heiligabend 1979 in den Hungerstreik und setzte den Bundesrat davon in Kenntnis, dass er seine Aktion erst abbrechen werde, wenn die schweizerische Regierung eine sofortige, ernsthafte und kontinuierliche Studie für ein Verbot jeglicher Waffenausfuhr beschlossen habe. Nachdem der Bundesrat Kaiser gewisse Zugeständnisse gemacht hatte, brach dieser seinen Hungerstreik am 11. Januar 1980 ab und lud alle, die ihn unterstützt hatten, zu einem Meinungsaustausch über das weitere Vorgehen ein. Es bestand Einigkeit darüber, dass eine neue Waffenausfuhrverbotsinitiative lanciert werden müsse, und ehemalige Mitglieder des Initiativkomitees übernahmen es, mögliche Stossrichtungen und Textvarianten einer neuen Initiative zu erarbeiten. Die ARW beteiligte sich an diesen Vorüberlegungen, stellte ein entsprechendes Papier zusammen, veröffentlichte eine Sondernummer der "Friedenspolitik" zum Thema "neue Initiative" und widmete ihre Vollversammlung vom 17. Mai 1980 dem Projekt.[3]
Die Meinung war unbestritten, dass eine neue Initiative die Lücken und Probleme des KMG, wie sie sich in der Praxis seit 1973 gezeigt hatten, beheben müsste. Die ARW jedoch bevorzugte eine Variante, die nur für Länder der Dritten Welt und Spannungsgebiete ein Waffenausfuhrverbot beinhaltet hätte, die aber den Kriegsmaterialbegriff massiv ausdehnen und Dreiecks- und Lizenzgeschäfte erfassen sollte. Demgegenüber neigte man in der Romandie, wo sich Ansätze einer Neuorganisierung der Waffenausfuhrgegner entwickelten, eher zu einem absoluten Waffenausfuhrverbot. Doch wollte man vor einem Entscheid noch zusätzliche Abklärungen über die Konsequenzen eines solchen Verbots und anderer Varianten vornehmen.
In der Deutschschweiz stellte sich im Verlauf der weiteren Beratungen "die Begeisterung für eine neue Initiative ... nicht recht ein", und auch in der Romandie legten sich die von Kaiser hervorgerufenen Wogen allmählich wieder. Es waren zwar neue Kräfte zu den alten Kämpfern für ein Waffenausfuhrverbot gestossen, aber der Aufmarsch zur Vollversammlung der ARW und zu den entsprechenden Beratungen in der Romandie "hätte grösser sein können". So stellte sich rund ein halbes Jahr nach Kaisers Aktion "eine gewisse Ernüchterung" ein, und die Vorbereitungen für eine neue Initiative versandeten.[4]
Mit dazu beigetragen haben dürfte auch die Schwierigkeit, die neuen Entwicklungen im Bereich der Waffenausfuhr (Internationalisierung, Atomtechnologietransfer, Umgehungsgeschäfte usw.) mit einer Initiative in den Griff zu bekommen. "Es scheint sehr fraglich, ob die vielfältigen neuen Erscheinungsformen der Schweizer Beteiligung am Geschäft mit dem Tod überhaupt noch mit dem Kriegsmaterialgesetz zu erfassen sind. Die Schwierigkeiten, das Geschäft wirklich unter Kontrolle zu bringen, haben sich 1980 bei den neuerlichen Initiativdiskussionen deutlich gezeigt."[5] Zu einer dritten Waffenausfuhrverbotsinitiative kam es also nicht, obwohl die ARW anfänglich fest damit gerechnet und sich Gelegenheit dazu geboten hatte. Drei Gründe dürften dafür verantwortlich gewesen sein:

---

[1] DzW 8/1975, 11/1976
[2] FP 7/1979
[3] FP 11/1980, 12/1980, 13/1980
[4] FP 13/1980
[5] FP 22/1982

- Bald nach der Abstimmung trat das Waffenausfuhrproblem in den Hintergrund der öffentlichen Diskussionen. Die Skandale wurden "diskreter", wie die ARW schrieb. Sicher aber trugen zunächst auch das Vertrauen in die positive Wirkung des knappen Abstimmungsresultats und die Versprechungen des Bundesrates, das KMG restriktiv anzuwenden, dazu bei, dass der Waffenausfuhr weniger Beachtung geschenkt wurde. Später dann dürfte die Rezession mit eine Ursache dafür gewesen sein, die Toleranz der Oeffentlichkeit für fragwürdige Kriegsmaterialexporte zu vergrössern.
- Den Abstimmungskampf hatte die ARW als schlagkräftige Organisation geführt. Das Abstimmungsresultat empfand sie als Erfolg und Bestätigung dafür, dass es möglich sein könnte, einen Abstimmungserfolg zu erzielen. Mit zunehmenden organisatorischen Schwierigkeiten aber schwand das Zutrauen in die eigene Kraft. Als 1980 von aussen eine neue Initiative angeregt wurde, musste in der Romandie eine neue Organisation aufgebaut werden. Und die ARW sah sich ausserstande, erneut eine Initiative zu tragen. Sie zählte auf neue Kräfte, die dann nicht im erwarteten Ausmass auftraten.
- Dass die Vorbereitungen für die neue Initiative versandeten, dürfte schliesslich auch darauf zurückzuführen sein, dass die Komplexität der Waffenausfuhrproblematik zugenommen hatte. Die Internationalisierung der Rüstungsproduktion, der Atomtechnologietransfer und die Konversionsfragen liessen sich nicht ohne weiteres mit einer Initiative in den Griff bekommen.

Da eine neue Initiative nicht zustande kam, stand im Mittelpunkt der Tätigkeit der ARW die Oeffentlichkeitsarbeit. Kein Tätigkeitsprogramm der ARW nach 1972 setzte diese Aufgabe nicht an die erste Stelle. Die ARW verstand sich als "Wächter über die schweizerische Waffenausfuhrpraxis", stellte Statistiken zur Kriegsmaterialausfuhr zusammen und dokumentierte über die Praxis des Bundesrates.[1] Daneben betrieb die ARW aktives Lobbying für eine restriktive Anwendung des KMG: Sie nahm mit Bundesrat, Verwaltungsstellen und Parlamentariern Kontakt auf und gab Wahlempfehlungen heraus.[2] Zudem unterstützte sie eine Reihe von Aktivitäten anderer Organisationen in und ausserhalb der Friedensbewegung. So zum Beispiel die Informationskampagne der Arbeitsgemeinschaft gegen Atomexporte (AGA), gegen den Export einer Schwerwasseranlage nach Argentinien[3] oder den "Appell" gegen die Vergabe schweizerischer Lizenzen zur Herstellung von Kriegsmaterial an Chile.[4]
Die ARW blieb jedoch auf die Aktionsform "Initiative" fixiert. Ihre Aktivitäten dienten zu deren Vorbereitung. Wurde eine Initiative angeregt wie anlässlich des Hungerstreiks von Kaiser, fühlte sie sich angesprochen und kompetent und übernahm sofort entsprechende Vorbereitungsarbeiten. Ihr Lobbying verfolgte sie, weil sie die Zeit für eine neue Initiative für noch nicht reif hielt oder weil sie zu schwach war, um erneut eine Initiative zu lancieren. Andere Aktionsformen zog sie erst in Betracht, als solche ausserhalb der ARW praktiziert wurden. So schrieb sie im Zusammenhang mit Kaisers direkter Aktion, dem ultimativen Hungerstreik, nicht nur von einer neuen Initiative, sondern auch von "Möglichkeiten direkter Aktionen", deren "Anwendungsbereich ... nahezu unerschöpflich" sei.[5] Und sie berichtete in ihrem Organ, der "Friedenspolitik", auch über andere, direkte Aktionsformen, so z.B. über den gewaltfreien Widerstand gegen die "Military Electronics Defence Expo" (MEDE) in Wiesbaden, dem es gelungen war, die weitere Durchführung der Ausstellung zu verhindern, oder über den Brandanschlag einer unbekannten Gruppe gegen die fabrikneuen Kleinflugzeuge der Pilatus-Werke in Stans, die nach Guatemala hätten exportiert werden sollen.[6] Selbst Trägerin solcher Aktionen wurde die ARW aber nicht, obwohl sie auch vorhatte, "die

---

[1] DzW 8/1975, 11/1976; FP 24/1983
[2] DzW 6/1973, 7/1974, 9/1975; FP 9/1979, 10/1981; ARW (Hrsg.) 1981
[3] FP 14/1980, 15/1980; AGA (Hrsg.) 1980; Basler AZ 7.8.1980; BaZ 20.10.1980
[4] FP 26/1983; BaZ 29.4.1981
[5] FP 11/1980
[6] FP 16/1981, 21/1982, 23/1982

Bevölkerung zum Widerstand aufzurütteln".[1] Gewaltsame Aktionen kamen für sie nicht in Frage, weil "der Zweck ... nicht die Mittel heiligen" dürfe,[2] und auch gewaltfreie direkte Aktionen nicht zu einer neuen Initiative passten, die als Projekt immer präsent blieb. So wurden denn die direkten Aktionen, mit denen Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre der Kampf gegen die Waffenausfuhr in eine neue Phase trat, nicht von der ARW, sondern von andern Gruppierungen innerhalb der Friedensbewegung angeregt und durchgeführt. Die ARW konnte sich bestensfalls zu einer verbalen Unterstützung durchringen. Der Hungerstreik Edmond Kaisers[3] und die direkten gewaltfreien Widerstandsaktionen gegen die "W' 81" in Winterthur[4] sowie die "Nuclex" in Basel[5] fanden unabhängig von der ARW statt.

6.1.3. Zusammenfassung

Die Ausgangsfrage dieses Kapitels lautete: Welchen Einfluss hat der institutionalisierte Einflussweg "Initiative" auf das Aktionsrepertoire der Friedensbewegung? Wie wirken Initiativen auf die Aktionsformen der Friedensbewegung zurück?
Die sekundäranalytische Untersuchung von Aktivierungsereignissen zu friedenspolitischen Themen deckte Rückwirkungen auf: In Themenbereichen, zu denen Initiativen lanciert wurden, ist der Anteil appellativer und demonstrativer Aktionsformen höher und derjenige direkter Aktionen niedriger als in Themenbereichen, zu denen keine Initiativen lanciert wurden.
Die Rückwirkungen der friedenspolitischen Initiativen auf das Aktionsrepertoire der Friedensbewegung haben folgende Gründe:

- Die Ressourcen der Friedensbewegung sind knapp. Wird eine Initiative lanciert, sind sehr viele Energien bereits gebunden. Für andere Aktionsformen stehen weniger Ressourcen zur Verfügung. Dieser Zusammenhang lässt sich am Beispiel der Auseinandersetzung um die Ostermärsche in der SBAA dokumentieren. Ostermärsche wurden erst zum Aktionsschwerpunkt der SBAA, als nach den Abstimmungen wieder Ressourcen frei wurden.
- Trotzdem führen Initiativen zu einer zunehmenden Zahl appellativer oder demonstrativer Aktionsformen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Friedensbewegung als in intermediären und vermittelnden Instanzen untervertretene Akteurin auf Aktionsformen verwiesen ist, die dazu beitragen, diesen Nachteil wettzumachen. Mit appellativen und demonstrativen Aktionen machen Initiativbewegungen auf ihre Anliegen aufmerksam. Diese Aktionsform setzt auf das Mittel der Ueberzeugung und bleibt damit, obwohl sie zum Teil unkonventionellen Charakter annehmen kann, im Rahmen des traditionellen politischen Diskurses.
- Während damit die appellativen und demonstrativen Aktionsformen mit Initiativen kompatibel bleiben und von Initiativbewegungen trotz knapper Ressourcen noch zusätzlich durchgeführt werden, gilt das für direkte Aktionsformen nicht. Sie sind im politischen System der Schweiz, in dem direktdemokratische Einflusswege institutionalisiert sind, zum vorneherein wenig legitim, in Themenbereichen, zu denen Initiativen lanciert wurden, noch weniger. Legitimität beanspruchen die intermediären und, soweit sie zu deren Unterstützung dienen, die appellativen und demonstrativen Aktionsformen. Für direkte Aktionen bleiben nicht nur kaum Ressourcen übrig, für sie besteht, wo Initiativen laufen, auch wenig Anlass und Legitimation: "Der schweizeri-

---

[1] FP 26/1983
[2] FP 23/1982
[3] Dumartheray (Hrsg.) o.J., S.40-43; FP 11/1980, 13/1980; virus 28/29/1980, 24/1980; TA 14.1.1980
[4] Dokumentation 1981; WoZ 11/1981; CFD (Hrsg.) 1981; SVB-Rundbrief Sept. 1981
[5] virus 42/1981, 44/1981; Basler AZ 12.10.1981, 3.9.1981, 14.10.1981; BaZ 19.11.1981

sche Weg, der für die Behörden verbindlichen Unterschriftensammlung ersetzt uns Massendemonstrationen, Protest und Schweigemärsche."[1]
- Nach den Abstimmungen über die friedenspolitischen Initiativen, so liesse sich erwarten, könnte die Bedeutung direkter Aktionsformen wieder zunehmen, denn es wären die Ressourcen wieder frei, und die negative Erfahrung auf dem institutionalisierten Einflussweg könnte dessen Legitimation in Frage gestellt haben. Initiativbewegungen bleiben jedoch auf die Aktionsform "Initiative" fixiert, und wo Energie frei wird, wird sie für appellative oder demonstrative Aktionen eingesetzt, die zu den neuen Initiativen passen, welche als Projekte immer präsent bleiben. In dieser Fixierung zeigen sich die Sozialisationsfolgen der Initiativbewegungen: Sie führen bei den Aktivisten zu einer Bedeutungsüberhöhung der Funktion ihrer Initiative - auch eine Niederlage wird im Selbstverständnis der Initiativbewegung zu einem Erfolg umgedeutet - und zu einer Vertrautheit im Umgang mit einer Initiative - man weiss, wie sie zu handhaben ist. Die Sozialisationswirkungen führen dazu, dass Initiativbewegungen auf "ihre" Aktionsform fixiert bleiben und bei nächster Gelegenheit wieder darauf einsteigen.

Insgesamt beurteilt, wirken sich die friedenspolitischen Initiativen also einschränkend auf das Aktionsrepertoire der Friedensbewegung zurück. Sie kanalisieren die Ressourcen und die politische Macht der Friedensbewegung auf den institutionalisierten Einflussweg und wirken disziplinierend auf radikalere Teile der Friedensbewegung, die zu direkten Aktionen bereit wären.

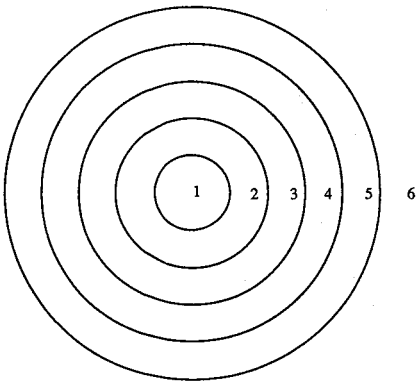
6.3. Rückwirkungen die Organisationsstrukturen und -formen

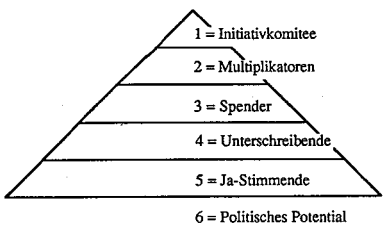
Initiativbewegungen benötigen Ressourcen, um an ihr Ziel zu gelangen, d.h. um eine Initiative lancieren und in einer Volksabstimmung durchbringen zu können. Ressourcen sind die Grundlagen ihrer Macht.[2] Zu ihren Ressourcen kommen Initiativbewegungen durch Mobilisierung, d.h. durch einen Prozess, "durch den eine Einheit beträchtliche Zugewinne in der Kontrolle von Ressourcen erzielt, die sie vorher nicht kontrolliert hat".[3] Demgegenüber meint "Demobilisierung" eine "Verringerung" oder ein Verlust in der Kontrolle von Ressourcen.[4]
Durch Mobilisierung schaffen und erweitern sich die Initiativbewegungen ihre materielle und personelle Aktionsbasis,[5] denn es sind für sie "in der Regel zwei Ressourcen, die zählen: Menschen und Geld".[6] Geld benötigen sie, um den Druck der Unterschriftenbogen sowie den Versand zum Ausfüllen und Beglaubigen der Unterschriften bezahlen zu können, um die interne Kommunikation in der Initiativbewegung zu gewährleisten (Rundschreiben, Mitteilungsblätter), um an die Oeffentlichkeit treten zu können und um professionelles Personal bezahlen zu können.[7] Menschen benötigt eine Initiativbewegung in grosser Zahl: Sie braucht in ihrem Kern Personen, die in der Lage sind, einen Initiativtext auszuarbeiten, eine Unterschriftensammlung zu organisieren und einen Abstimmungskampf zu führen. Sie braucht Leute, die die Unterschriftensammlung und den Abstimmungskampf ausführen, und sie muss schliesslich Menschen dazu gewinnen, ihre Unterschrift zu geben und bei der Abstimmung mit Ja zu stimmen.
Grafisch darstellen lässt sich die "personelle Aktionsbasis" einer Initiativbewegung, die sie mobilisieren muss, in der Form konzentrischer Kreise:

---

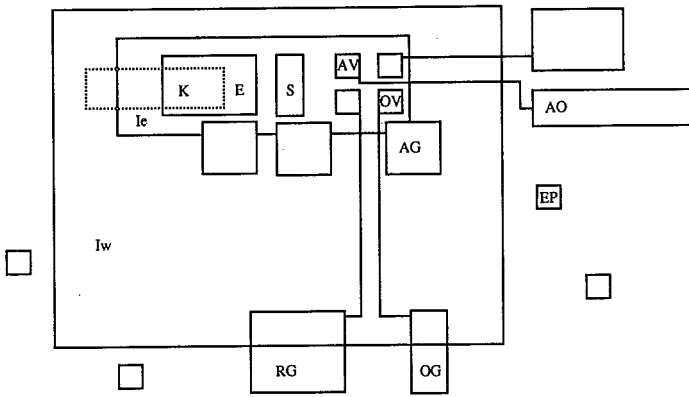
1 Braunschweig 1958, S.96
2 Etzioni 1975, S.377-379
3 ebd., S.497
4 Etzioni 1971, S.164
5 Mayer-Tasch 1981, S.172-182
6 Raschke 1985, S.190
7 ebd.

Grafik: Personelle Aktionsbasis und Aktivitätsgrade einer Initiativbewegung





Grafik: Organisatorischer Aufbau einer Initiativbewegung



K = Keimzelle, informelle Gruppe
E = Erstunterzeichner, Rückzugsberechtigte
S = Sekretariat
AV = Vertreter assoziierter Gruppen
OV = Vertreter der Orts- und Regionalgruppen
AG = Arbeitsgruppen
RG = Regionalgruppe
OG = Ortsgruppe
Ie = Initiativkomitee (im engeren Sinn)
Iw = Initiativkomitee (im weiteren Sinn)
EP = Einzelpersonen, die die Initiative unterstützen
AO = Assoziierte Organisation

Die einzelnen Kreise stellen Personengruppen dar, die in unterschiedlichem Aktivitätsgrad an einer Initiativbewegung beteiligt sind.[1]
"Ein wichtiges Werkzeug im Prozess der Mobilisierung und ein zentrales Instrument zur 'Fixierung' der höheren Kontrollstufen, die in diesem Prozess erreicht werden", sind Organisationen.[2] Diese sind durch die drei Elemente "Zielorientierung, Arbeitsteilung und Dauerhaftigkeit" charakterisiert[3] und erfüllen in einer Initiativbewegung folgende Funktionen:[4]

- Sie tragen zur Verstetigung des bewegungsinternen Kommunikationsprozesses bei, indem die kurz-, mittel- und langfristigen Bewegungsziele der Reflexion ausgesetzt werden, wodurch deren Verbindlichkeit für die Bewegung erhöht wird.
- Sie ermöglichen die dauerhafte Erhebung und Verwaltung von Geldern.
- Sie erlauben es, Menschen höheren Aktivitätsgrades an die Bewegung zu binden.
- Sie erbringen Koordinationsleistungen, ohne die eine Initiativbewegung nicht auskommt.

"Organisationelle Träger" einer Initiativbewegung können von unterschiedlichem Typ[5] sein und unterschiedliche Formen annehmen.[6] Ihre Organisationsstruktur lässt sich daraufhin untersuchen, ob sie eher dem "zentralistisch-bürokratischen" oder dem "dezentral-partizipativen" Modell entspricht. Während das erste Modell eine "Hierarchie mit aufsteigender Kompetenzrelevanz", einen "Verwaltungsstab besoldeter, fachlich qualifizierter, hauptberuflich tätiger Angestellter" sowie eine "über die formale Struktur hinausgehende Zentralisierung der realen Leitungskompetenz bei wenigen, 'zentral' plazierten Führern, deren Macht auch auf der Verfügung über den bürokratischen Apparat beruht", ist das zweite Modell "negativ charakterisiert durch die Abwesenheit bzw. Schwäche von Bürokratie und Führern, positiv durch relevante Aktivitäts- und Entscheidungsräume, die zur Partizipation motivieren und sie erleichtern".[7]
Im Zentrum dieses Kapitels steht die Frage, ob und wenn ja, wie die friedenspolitischen Initiativen auf die Mobilisierung sowie die Organisationsformen der Friedensbewegung im allgemeinen und der Initiativbewegungen im besonderen zurückwirken. Die Vermutung ist, dass sich die friedenspolitischen Initiativen zentralisierend und bürokratisierend auf die Friedensbewegung auswirken. Für einen solchen Zusammenhang gäbe es folgende Gründe:

- Die Ressourcen der Friedensbewegung sind knapp. Die Lancierung einer Initiative aber erfordert für eine gewisse Zeit einen verhältnismässig hohen personellen und finanziellen Aufwand. Initiativbewegungen ziehen deshalb Ressourcen aus der Friedensbewegung zusammen und von andern Organisationen ab (Konzentration).
- Initiativbewegungen sind darauf gerichtet, auf der zentralstaatlichen Ebene des politischen Systems zu intervenieren, und dazu gezwungen, komplexe Materien unter Zeitdruck zu beraten und mit hierarchisierten und oligarchisierten Akteuren zu interagieren. Diese Rahmenbedingungen verlangen zentralistische Organisationsstrukturen und können partizipativen Organisationsmodellen Grenzen setzen (Zentralisation).[8]
- Initiativbewegungen brauchen innert relativ kurzer Zeit eine grosse Zahl von Menschen, die ihre Unterschrift oder Ja-Stimme geben. Die Breite der Bewegung zählt. Diese Breite ist nur möglich, wenn das Engagement der vielen wenig Zeit, Energie und

---

[1] Raschke 1985, S.198; auch: Etzioni 1975, S.426
[2] Etzioni 1975, S.425
[3] Raschke 1985, S.205
[4] ebd., S.206-207
[5] Zwicky 1981, S.321-330
[6] Raschke 1985, S.266-269
[7] ebd., S.225
[8] ebd., S.219-220

Kompetenz verlangt. Ein geringes Engagement einer grossen Zahl von Menschen fördert aber bürokratische Tendenzen innerhalb einer Bewegung (Bürokratisierung).[1]

Um die Frage nach den Rückwirkungen der friedenspolitischen Initiativen auf die Organisationsform der Friedensbewegung beantworten zu können, wird zunächst ein Blick auf die Organisationsstruktur der Friedensbewegung nach 1945 geworfen, anschliessend die Organisationsstruktur der Initiativbewegungen untersucht und schliesslich Auswirkungen der friedenspolitischen Initiativen auf andere Organisationen in der Friedensbewegung dargestellt.

6.3.1. Die Organisationsstruktur der Friedensbewegung nach 1945

In der schweizerischen Friedensbewegung nach 1945 lassen sich rund 70 Organisationen identifizieren.[2] Drei dieser Organisationen sind als Dachorganisationen zu bezeichnen, denen andere Friedensorganisationen als Kollektivmitglieder angehören. Solche Dachorganisationen sind das "Rassemblement universel pour la paix" (RUP), der "Schweizerische Friedensrat" (SFR) und die "Fédération romande des mouvements non-violents". Das RUP war von 1936 bis 1945 die erste Dachorganisation der schweizerischen Friedensbewegung. Es war der Schweizer Zweig einer internationalen Organisation, die dem aufstrebenden Faschismus und der internationalen Aufrüstung den Zusammenschluss aller am Frieden interessierten Parteien, Verbände und Einzelpersonen entgegenstellen wollte. In der Schweiz gehörten dem RUP anfänglich 30 sehr unterschiedliche, auch kommunistische Gruppierungen an. In den Kriegsjahren deckte es sich dann weitgehend mit der "Schweizerischen Zentralstelle für Friedensarbeit" (SZF). 1949 wurde das RUP aufgelöst, da inzwischen der SFR gegründet worden war und einen Teil seines Erbes angetreten hatte.[3]
RUP und SFR bestanden noch bis 1949 nebeneinander - das RUP als Mitgliedsorganisation des SFR. Der SFR sollte weniger aktivistisch und linkslastig sein, als es das RUP in den Augen einiger seiner Mitgliedsorganisationen gewesen war. Dem SFR gehörte ein politisch schmaleres Spektrum der Friedensorganisationen an als dem RUP. Vor allem die kommunistisch orientierten Gruppierungen hatten unter seinem Dach keinen Platz.

Fast ein Drittel aller identifizierten Friedensorganisationen gehörten oder gehören dem SFR an. Anfänglich dominierten die religiös und internationalistisch orientierten Organisationen. Sie sorgten für eine gemässigte Ausrichtung der SFR-Politik und bewogen seine radikalpazifistischen Mitgliedsorganisationen, sich als Fraktion in der "Arbeitsgemeinschaft entschiedener Friedensgruppen" zusammenzutun.[4] Diese bestimmte nach und nach die SFR-Politik, denn einerseits setzten sich zunächst die internationalistisch, später einige der religiös orientierten Mitgliedsorganisationen vom SFR ab, anderseits wurde der radikalpazifistische Flügel durch den Eintritt von Organisationen mit allgemein friedenspolitischer oder antimilitaristischer Stossrichtung sowie von kritisch-religiösen Gruppierungen gestärkt. Heute gehören dem SFR 10 Mitgliedsorganisationen an. Von seinen 15 Gründungsmitgliedern sind nur noch der "Service Civil International" (SCI) und der "Schweizerische Versöhnungsbund" (SVB)[5] dabei.[6]

---

[1] ebd., S.230-231

[2] Die Liste im Anhang stützt sich weitgehend auf das Verzeichnis von 65 Friedensorganisationen bei Amherd (1983). Allerdings habe ich diese bereinigt - z.B. sind Doppelnennungen ausgemerzt worden - und ergänzt - z.B. um die Organisationen, die im Rahmen der neuen Friedensbewegung nach 1980 entstanden sind. Vgl.: Bein/Epple 1987

[3] Amherd 1983, S.69-70; Kobe 1974, S.180-205

[4] Kobe 1981

[5] Vormals: "Kirchlicher Friedensbund" (KFB)

[6] SFR (Hrsg.) 1981a; Amherd 1983, S.71-79

Seit Mitte der siebziger Jahre vollzog sich im SFR ein Strukturwandel. Der Weg des SFR führte weg vom Versuch, als Dachorganisation mit Kollektivmitgliedern gesamtschweizerisch alle Richtungen der nichtkommunistischen Friedensbewegungen zusammenzufassen und gegenüber der Oeffentlichkeit und den Behörden zu vertreten. Der SFR hat sich gewandelt zur basisorientierten Organisation mit Kollektiv- und Einzelmitgliedern, die die Rolle eines Animations-, Koordinations- und Sammelpunktes für Teile der organisatorisch sehr heterogenen und uneinheitlichen "neuen Friedensbewegung" in der Deutschschweiz übernimmt. Als Herausgeber der "Friedenszeitung" erfüllt der SFR zudem eine wichtige Informationsaufgabe innerhalb der Bewegung.[1]
Der Strukturwandel des SFR hinterliess Lücken. In der Welschschweiz und im Tessin, die beide seit Anfang der 70er Jahre vom SFR kaum mehr repräsentiert wurden, haben andere Verbände die Funktion der Dachorganisation, des Zusammenschlusses von Mitgliedsorganisationen, übernommen. So schlossen sich in der Welschschweiz gewaltlose Aktionsgruppen um das "Centre Martin Luther King" (CMLK) in Lausanne zur "Fédération romande des mouvements non-violents" zusammen. Da diese jedoch nur einen Teil des gesamten Spektrums friedenspolitischer Organisationen in der Romandie umfasst, schliesst sich die Lücke nur teilweise.[2]
Auf gesamtschweizerischer Ebene bildete Anfang der 80er Jahre die "Vollversammlung" des losen, 30-40 Organisationen umfassenden "Berner Kreises" ein gewisses "Dach" der schweizerischen Friedensbewegung.[3]
Neben den Mitgliedsorganisationen von SFR und "Fédération romande des mouvements non-violents" existieren in der schweizerischen Friedensbewegung eine Reihe von wichtigen Organisationen, die keiner Dachorganisation angehören. Zu erwähnen sind die "Schweizerische Friedensbewegung" (SFB), die nach der Auflösung des RUP unter dem Namen "Schweizerische Bewegung für den Frieden" die Aktivitäten der kommunistisch orientierten Teile des RUP fortsetzte und sich dem Weltfriedensrat anschloss,[4] die "Pax Christi", die katholische Friedensorganisation, die Soldatenkomitees, die im Rahmen der Soldatenbewegung Anfang der Siebzigerjahre aktiv waren,[5] sowie die vielen Organisationen der neuen schweizerischen Friedensbewegung, die nach 1980 entstanden ("Komitee für Frieden und Abrüstung", "Frauen für den Frieden", "Friedensnetze" Bern und Basel usw.).[6]

Die rund 60 Friedensorganisationen, die sich nach diesen Kriterien einteilen lassen, verteilen sich ungefähr je zur Hälfte auf Organisationen mit einer allgemeinen Stossrichtung, wobei sich diese wiederum etwa je zur Hälfte in religiös motivierte und friedenspolitisch orientierte Gruppierungen unterscheiden lassen, und auf Organisationen, die sich eines bestimmten Themas (z.B. Gewaltlosigkeit, internationale Organisationen usw.) angenommen haben oder eine bestimmte Personengruppe innerhalb der Friedensbewegung ansprechen (z.B. Militärdienstverweigerer, Frauen, Soldaten).

Vier der rund 70 friedenspolitischen Organisationen sind die "Bewegungsorganisationen" oder "organisationellen Träger" friedenspolitischer Initiativen: das "Oltener Komitee", das die zweite Chevallierinitiative trug, die "Schweizerische Bewegung gegen die atomare Aufrüstung", das "Initiativkomitee für Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot" sowie das "Initiativkomitee für einen echten Zivildienst". Sie sind innerhalb der Organisationsstruktur der gesamten Friedensbewegung als Gruppierungen einzuordnen, die sich einerseits eines speziellen Themas annahmen und die andererseits keiner Dachorganisation angehörten. Ihr erstes Charakteristikum erklärt sich aus ihrer Funktion als Träger einer friedenspolitischen Initiative, die eine Forderung ins Zentrum rückt. Als solche sind sie ausgesprochene "single purpose mouvements" oder

---

1 Bein/Epple 1987
2 Amherd 1983, S.80-81
3 Bein/Epple 1987
4 Amherd 1983, S.6-9; SFB (Hrsg.)1983
5 Amherd 1983, S.16-19; Epple 1977
6 Bein/Epple 1987

"Einpunktbewegungen".[1] Ihr zweites Charakteristikum lässt sich auf politisch-taktische Erwägungen zurückführen: Obwohl sie ihm inhaltlich nahestanden und personell mit dem SFR und seinen Mitgliedsorganisationen verflochten waren, mochten sie sich dem SFR nicht anschliessen. Denn der SFR als bedeutendster Repräsentant der schweizerischen Friedensbewegung galt in der politischen Oeffentlichkeit als radikalpazifistisch, obwohl er sich lange Zeit um eine heterogene Mitgliedschaft bemühte und diese auch ausweisen konnte, und er galt als kommunistisch unterwandert, obwohl er als antikommunistisch geprägter Zusammenschluss nichtkommunistischer Friedensorganisationen entstanden war und immer kritische Distanz zum Weltfriedensrat und zur SFB gehalten hatte. Beides, die institutionelle Distanz zum SFR und ihr Charakter als "Einpunktbewegungen" sollte den Trägerorganisationen der friedenspolitischen Initiativen eine potentielle Mobilisierung erlauben, die über den Kreis des SFR und seiner Mitgliedsorganisationen hinausgehen konnte.

Nicht unter den friedenspolitischen Organisationen zu finden sind die Träger der andern hier untersuchten Initiativen:

- Samuel Chevallier und die Redaktion des "Le Bon Jour" in Lausanne, welche die Chevallierinitiative 1 lancierten.
- Die "Sozialdemokratische Partei der Schweiz" (SPS), die die zweite Atominitiative trug.
- Das Münchensteiner Lehrerkollegium, das die erste Zivildienstinitiative startete und durchzog.

Diese Träger sind nicht zum vorneherein der Friedensbewegung zuzurechnen. Ihre Vorstösse wurden innerhalb der Friedensbewegung sogar mit Misstrauen und Kritik bedacht. Indem sie jedoch latente Forderungen der Friedensbewegung aufnahmen und mit ihren Initiativen durchzusetzen versuchten, schlossen sie sich dieser vorübergehend und in bezug auf diese speziellen Forderungen an.
Fragt man nun nach den Rückwirkungen friedenspolitischer Initiativen auf die Organisationsstruktur der schweizerischen Friedensbewegung, so lässt sich zunächst feststellen, dass die friedenspolitischen Initiativen mit ihren Trägerorganisationen die Organisationsstruktur der Friedensbewegung bereicherten. Potentiell erschlossen sie der Friedensbewegung damit zusätzliche Ressourcen. Sei es, indem über friedenspolitische Initiativen für eine gewisse Zeit externe Organisationen "en bloc" hinter die Friedensbewegung und einzelne ihrer Forderungen gestellt wurden, oder sei es, indem neue friedenspolitische Organisationen entstanden, die der Friedensbewegung zwar angehörten, dennoch aber genug Distanz hielten und genügend spezialisiert waren, um ebenfalls Zugang zu neuen Kreisen finden und den Mobilisierungsgrad der Friedensbewegung in dieser speziellen Frage erhöhen zu können. Konnten die Trägerorganisationen der Initiativen neues Mobilisierungspotential erschliessen und ausschöpfen?
Eine Antwort auf diese Frage müsste sich aus einer Untersuchung der Mobilisierungswirkung organisatorischer Ableger der Initiativbewegungen ergeben: Haben die Ableger der Trägerorganisationen in ihren Zuständigkeitsbereichen einen signifikant höheren Anteil an Unterschriften oder Ja-Stimmen erzielen können?
Von den Unterschriftensammlungen und Abstimmungen zu den friedenspolitischen Initiativen liegen insgesamt 325 kantonale Ergebnisse vor:[2] Trägt man diese 325 Fälle in eine Vier-Felder-Tafel ein, welche die beiden Variablen: "Vorhandensein/Nicht-Vorhandensein eines organisatorischen Ablegers der Friedensbewegung in diesem

[1] Mayer-Tasch 1981, S.15-25; Dürste 1970

[2] Acht mal 25 Unterschriftensammelerträge, ausgedrückt im Anteil der Unterschriften an der Zahl der Stimmberechtigten (in %) sowie fünf mal 25 Abstimmungsergebnisse, ausgedrückt im Anteil der Ja-Stimmen an der Zahl der Stimmberechtigten (in %). Die Ergebnisse des Kanton Jura, der sich als eigenständiger Kanton nur an der Zivildienstinitiative 2 beteiligen konnte, bleiben unberücksichtigt. Vgl.: Tabellen im Anhang.

Kanton" und "unterdurchschnittliche/überdurchschnittliche Sammel- oder Abstimmungsergebnisse in diesem Kanton" erfasst, ergibt sich folgende Verteilung:[1]

	Ableger der Initiativ bewegung vorhanden	Kein Ableger vorhanden	Total
überdurchschn. Egebnisse	76	66	142
unterdurchschn. Ergebnisse	59	124	183
Total	135	190	325

Wenn kein Zusammenhang zwischen den Sammel- und Abstimmungsergebnissen und dem Vorhanden oder Nicht-Vorhandensein von Ablegern der Initiativbewegung zu verzeichnen wäre, dann müssten sich die Häufigkeiten für die vier verschiedenen Kombinationen proportional zu ihren Randsummen verteilen oder die Abweichung von der randsummenproportionalen Verteilung müsste sich noch im Rahmen zufälliger Unterschiede bewegen. Ob die Abweichung der beobachteten von den erwarteten Häufigkeiten noch mit hinreichend grosser Wahrscheinlichkeit als zufällig interpretiert werden kann oder aber signifikant ist, wurde mit dem Chi-Quadrat-Test geprüft.[2] Für die obige Vier-Felder-Tafel kann ein Zusammenhang zwischen Sammel- und Abstimmungsergebnissen und organisatorischen Ablegern als signifikant betrachtet werden.[3] Allerdings ist dieser Zusammenhang nicht ausgeprägt.[4]
Die obigen Tests haben einen Zusammenhang von einem gewissen Ausmass zwischen organisatorischen Ablegern der Initiativbewegung und den Sammlungs- und Abstimmungsergebnissen bestätigt. Damit ist aber noch nicht erwiesen, ob die überdurchschnittlichen Sammlungs- und Abstimmungsergebnisse in der Tat auf die organisatorischen Ableger zurückzuführen sind. Es wäre nämlich auch denkbar, dass der Zusammenhang über einen dritten Faktor vermittelt ist: Wo die Bevölkerung eines Kantons politisch eher fortschrittlich gesinnt ist, treten sowohl organisatorische Ableger der Initiativbewegungen als auch gute Sammlungs- und Abstimmungsergebnisse von friedenspolitischen Initiativen auf, denn in diesen Kantonen finden sich sowohl mehr Leute, die sich für eine friedenspolitische Initiative organisatorisch binden lassen, als auch mehr Leute, die eine friedenspolitische Initiative mit ihrer Unterschrift oder ihrer Ja-Stimme unterstützen.

Nef[5] hat die Kantone aufgrund ihrer Sozialstruktur und aufgrund ihres Abstimmungsverhaltens in vier Gruppen unterteilt und zwischen "prospektiv-aussenorientierter Region" (A), "retrospektiv-binnenorientierter Region" (B), "hochentwickelter Zentralregion" (C) und "tiefentwickelter Zentralregion (D) unterschieden.[6] Aufgrund des Abstimmungsverhaltens zwischen 1950 und 1977, das Nefs Untersuchung zugrunde liegt, lässt sich vermuten, dass sich die Regionen A und C bezüglich der friedenspolitischen Forderungen als eher aufgeschlossen, die Regionen B und D als eher ablehnend eingestellt erweisen. Ein Signifikanztest zwischen den Regionen A und C (1) einerseits, B und D (2) anderseits bestätigt diese Vermutung.[7]

---

[1] Zum 4-Felder-Chi-Quadrat-Modell: Kriz 1973, S.169-171

[2] Kriz 1973, S.169-171

[3] Auf dem Signifikanzniveau von 0,01 muss die Null-Hypothese, wonach kein Einfluss der Ableger auf die Sammlungs- und Abstimmungsergebnisse besteht, verworfen werden.

[4] Als Zusammenhangsmass kann der Phi-Koeffizient herangezogen werden, der Werte zwischen 0 und +1 annehmen kann. Der Zusammenhang ist desto grösser, je näher der Phi-Koeffizient bei 1 liegt. Für die obige 4-Felder-Tafel beträgt er 0,21, d.h., der Zusammenhang ist zwar signifikant - wie mit dem Chi-Quadrat-Test überprüft wurde - aber nur von geringer Stärke.

[5] Nef 1980

[6] ebd., S.37

[7] Getestet wurde mit dem Mediantest (Vgl.: Kriz 1973, S.179-180). Dabei ergab sich folgende 4-Felder-Tafel:

Zieht man nun in Betracht, wie sich die organisatorischen Ableger auf diese Region verteilen, so ergibt sich folgendes Bild:

Region	Anzahl organisatorischer Ableger	in %
(1)	93	68,9
(2)	42	31,1
Total	135	100,0

Ueberprüft man nun den Einfluss der organisatorischen Ableger auf die Sammlungs- und Abstimmungsergebnisse in den einzelnen Regionen,[1] dann zeigt sich, dass in den fortschrittlichen Regionen (1) kein signifikanter Einfluss zu verzeichnen ist, weder bei der Unterschriftensammlung noch bei den Abstimmungen.[2] Hingegen ist der Einfluss der organisatorischen Ableger in den konservativen Regionen (2) signifikant nachweisbar. Allerdings ist der Einfluss vor allem bei der Unterschriftensammlung zu verzeichnen. Bei den Abstimmungen ist er nicht signifikant.[3] Dieser Unterschied ist erklärlich: Der Einfluss bei der Unterschriftensammlung ist signifikant, weil in diesem Stadium der Initiativbewegung ein gutes Mobilisierungsergebnis in erster Linie von der

---

	grösser als Median	kleiner als Median	Summe
(1)	48	17	65
(2)	16	44	60
	64	61	125

Die Null-Hypothese, wonach kein signifikanter Unterschied zwischen den beiden Regionen (1) und (2) besteht, muss auf dem Signifikanz-Niveau von 0,01 verworfen werden. D.h., zwischen den Regionen besteht ein signifikanter Unterschied bezüglich ihres Abstimmungsverhaltens bei friedenspolitischen Initiativen.

[1] Getestet wurde hier mit dem Chi-Quadrat-Test. Vgl.: Kriz 1973, S.169-171

[2] Einfluss auf die Unterschriftensammlung in der fortschrittlichen Region (1):

	mit Ortsgruppe	keine Ortsgruppe	Summe
überdurchs. Ergebnis	20	21	41
unterdurchs. Ergebnis	28	35	63
	48	56	104

H_o, wonach kein Einfluss, auf 0,01-Niveau nicht verworfen.

Einfluss auf die Abstimmung in der fortschrittlichen Region (1):

	mit Ortsgruppe	keine Ortsgruppe	Summe
überdurchs. Ergebnis	26	5	31
unterdurchs. Ergebnis	19	15	34
	45	20	65

H_o, wonach kein Einfluss, auf 0,01-Niveau nicht verworfen.

[3] Einfluss auf die Unterschriftensammlung in der konservativen Region (2):

	mit Ortsgruppe	keine Ortsgruppe	Summe
überdurchs. Ergebnis	14	23	37
unterdurchs. Ergebnis	3	56	59
	17	79	96

H_o, wonach keine Einfluss, auf 0,01-Niveau verworfen.

Einfluss auf die Abstimmung in der konservativen Region (2):

	mit Ortsgruppe	keine Ortsgruppe	Summe
überdurchs. Ergebnis	16	17	33
unterdurchs. Ergebnis	9	18	27
	25	35	60

H_o, wonach kein Einfluss, auf 0,01-Niveau nicht verworfen.

Arbeit der organisatorischen Ableger abhängt. Bei der Abstimmung hingegen sind es auch die Behörden, die mit der Durchführung einer Abstimmung mobilisieren. Der Einfluss organisatorischer Ableger ist hier vergleichsweise geringer.
Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die organisatorischen Träger der friedenspolitischen Initiativbewegungen entweder innerhalb der Organisationsstruktur der gesamten Friedensbewegung als unabhängige, auf die Forderung bezogene Gruppierung auftreten oder sich von ausserhalb der Friedensbewegung vorübergehend und mit Bezug auf die spezielle Forderung, die sie mit ihrer Initiative durchsetzen wollen, anschliessen. Ob innerhalb oder ausserhalb der Friedensbewegung, die Träger friedenspolitischer Initiativbewegungen erschliessen der Friedensbewegung theoretisch ein zusätzliches Mobilisierungspotential. Der Einfluss organisatorischer Träger der Initiativbewegungen auf die Unterschriftensammlungs und Abstimmungsergebnisse ist jedoch gering und nur bei der Unterschriftensammlung in konservativen Kantonen signifikant. Die Mobilisierungswirkungen der Träger von Initiativbewegungen über das traditionelle Mobilisierungspotential der Friedensbewegung hinaus ist daher begrenzt. Das zusätzliche Potential, das als mobilisierbar vermutet werden könnte, hält man sich die Konstituierung der organisatorischen Träger der Initiativbewegung als unabhängige Einpunktbewegung innerhalb oder am Rande der Friedensbewegung vor Augen, dieses Potential wird nicht ausgeschöpft.Aus der Feststellung, die organisatorischen Träger der Initiativbewegungen und ihre dezentralen Ableger hätten nur eine geringe Mobilisierungswirkung über die Friedensbewegung hinaus, folgt jedoch nicht, sie seien unwichtig. Im Gegenteil: Sie sind unabdingbar für eine Initiativbewegung. Nur mit eigenem organisatorischem Aufwand lassen sich eine Unterschriftensammlung und ein Abstimmungskampf durchführen. Organisation ist nötig, um allein schon das traditionelle Mobilisierungspotential der Friedensbewegung zu erschliessen und auszuschöpfen.

6.3.2. Die Organisationsstruktur der Initiativbewegungen

Im ersten Abschnitt dieses Kapitels ging es um die Rolle und Rückwirkung der Initiativbewegungen in der und auf die Organisationsstruktur der Friedensbewegung. In diesem Abschnitt steht die Organisationsstruktur der Initiativbewegungen selbst im Vordergrund. Da in erster Linie die Rückwirkung der friedenspolitischen Initiativen auf die Friedensbewegung interessiert, werden dabei nur die organisatorischen Träger der friedenspolitischen Initiativen berücksichtigt, die sich der Friedensbewegung zurechnen lassen. Ausser Betracht fallen deshalb Chevallier und "Le Bon Jour", die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und das Münchensteiner Lehrerkollegium.

Aufbau der Organisation

Die Organisationsstrukturen der Initiativbewegungen sind beweglich und selten festgeschrieben. Sie sind im Einzelnen unterschiedlich, verändern sich im Verlauf einer Auseinandersetzung und wachsen organisch aus den praktischen Bedürfnissen der Initiativbewegungen heraus. Statuten und andere Vereinsmeiereien sind weitgehend unbekannt oder beschränken sich auf das absolut notwendigste. Folgende Elemente lassen sich in allen hier untersuchten Initiativbewegungen feststellen:

- "Keimzellen": Ausgangspunkt einer friedenspolitischen Initiativbewegung ist eine informelle Kleingruppe innerhalb der Friedensbewegung. Sie diskutiert über die Möglichkeit einer Initiative, lädt zu ersten Besprechungen ein, knüpft Kontakte zu weiteren Personen oder Organisationen und gibt schliesslich den Anstoss zur Gründung eines Initiativkomitees.
- Initiativkomitee: Die informelle Kleingruppe, die den Anstoss gab, erweitert sich zum Initiativkomitee, indem bereits repräsentativere Leute aus der Friedensbewegung oder Vertreter kontaktierter Organisationen zur "Keimzelle" stossen. Aus diesem erweiterten Personenkreis rekrutieren sich dann auch die Erstunterzeichner der Initiative, deren

Namen auf den Unterschriftenbogen stehen und die - falls der Initiativtext eine entsprechende Klausel enthält[1] - zum Rückzug der Initiative berechtigt sind. Die Initiativkomitees sind relativ offene Gremien. Ihnen gehört an, wer von Anfang an dabei ist oder als Aktivist später dazustösst. Einzelne Mitglieder nehmen als Vertreter von Orts- und Regionalkomitees oder von assoziierten Organisationen im Initiativkomitee Einsitz. Zur Erledigung administrativer Aufgaben schafft sich das Initiativkomitee ein Sekretariat. Dieses wird nebenamtlich von Aktivisten, die über ein flexibles Zeitbudget verfügen, betreut (z.B. Pfarrer, Lehrer, Journalisten oder Verbands- und Parteifunktionäre), oder es werden dafür Leute eingestellt.
Bestimmte Aufgabenbereiche werden von Arbeitsgruppen betreut, so z.B. die Herausgabe von Bulletins, die Kontakte zu andern Organisationen oder bestimmte inhaltliche Problemstellungen.
Die Beteiligung im Initiativkomitee setzt ein grosses und kontinuierliches Engagement sowie eine gewisse Mobilität der Aktivisten voraus, denn sie ist meist mit monatlichen oder häufigeren Zusammenkünften und viel Arbeit verbunden.
- Orts- und Regionalgruppen: Das "Initiativkomitee" ist nicht dazu in der Lage, die Unterschriftensammlung oder den Abstimmungskampf alleine durchzuführen. Es ist auf die Unterstützung anderer Organisationen und/oder von dezentralen organisatorischen Ablegern in den einzelnen Kantonen oder regionalen Zentren angewiesen. Solche Orts- und Regionalgruppen entstehen spontan, indem sich regional Leute zusammenschliessen, um die Initiative zu unterstützen. In anderen Fällen organisieren die Mitglieder des Initiativkomitees, das Sekretariat oder spezielle Arbeitsgruppen die Bildung von Ablegern. Die Orts- und Regionalgruppen strukturieren sich ähnlich dem Initiativkomitee als lose Arbeitsgemeinschaften. Neben den in Orts und Regionalgruppen engagierten Aktivisten kennt jede Initiativbewegung auch eine Anzahl von Personen, die allein und ohne engere organisatorische Bindung den Vorstoss an ihrem Wohnort und/oder Arbeitsplatz mittragen. Auch die Beteiligung in dezentralen Ablegern der Initiativbewegung oder als einzelner Aktivist setzt ein grosses Engagement voraus, kommt aber ohne Mobilität aus, weil sie am Wohn- oder Arbeitsort wahrgenommen werden kann.
- Vollversammlung des Initiativkomitees: Ein bis zweimal jährlich, in gewissen Phasen der Auseinandersetzung auch häufiger, tritt das Initiativkomitee (im weiteren Sinn) zu Vollversammlungen zusammen. Zur Teilnahme aufgerufen sind alle Aktivisten der Initiativbewegung, die dafür Interesse und Zeit aufbringen wollen. Für das Initiativkomitee sind diese Zusammenkünfte eine Gelegenheit, die groben Linien seines Vorgehens auf breiter Basis diskutieren und mitbestimmen zu lassen sowie die Aktivisten zu motivieren. Für die Aktivisten ausserhalb des engeren Initiativkomitees sind sie eine Gelegenheit, Einfluss zu nehmen und Gemeinsamkeit zu spüren.

Strukturmerkmal 1: Demokratisierung

Die Organisationen der Initiativbewegungen sind offene Gebilde. Sie ermöglichen die Teilnahme aller, die mit dem Ziel der Bewegung einverstanden sind und dafür Zeit und Arbeit aufbringen wollen. Wo sie sich auch engagieren wollen, sie haben dazu ohne formelle Mitgliedschaft oder Aufnahmeverfahren Gelegenheit. Ihre Einflussnahme geschieht am Ort ihres Engagements durch die praktische Mitarbeit und Mitbestimmung oder bei den Vollversammlungen des Initiativkomitees (im weiteren Sinn) durch die Teilnahme an Diskussionen, Abstimmungen und (selten) Wahlen.
Das Initiativkomitee (im engeren Sinn) hat ein Interesse daran, sich zu öffnen und seine Politik breiter abzustützen. Da es sich nicht auf gefestigte Organisationsstrukturen stützen und keine materiellen Gratifikationen anbieten kann, da es also auf die absolut freiwillige Mitarbeit seiner Aktivisten angewiesen ist, muss es sich demokratisieren. Die bewegungsinterne Oeffentlichkeit wird an den Vollversammlungen, vor allem aber durch die bewegungseigenen Bulletins und Zeitungen hergestellt.

[1] Bis 1977 war eine Rückzugsklausel fakultativ, heute ist sie gesetzlich vorgeschrieben.

Dem Demokratisierungsprozess innerhalb einer Initiativbewegung sind jedoch Grenzen gesetzt:

- Zunächst setzt die Einflussnahme Engagement voraus. Nur wer die Zeit und Kraft aufbringt, im Initiativkomitee, in der Arbeits-, Orts- und Regionalgruppe oder in einer Vollversammlungen mitzumachen, kann mitreden oder mitbeschliessen. Wer lediglich die Publikationen der Initiativbewegung liest, Geld spendet oder seine Unterschrift oder Stimme gibt, kann keinen oder - durch den Entzug seiner Unterstützung - nur indirekten Einfluss nehmen. Die Demokratisierung erfasst also nur die innersten Kreise einer Initiativbewegung im Umfang von bestenfalls einigen hundert Aktivisten.
- Innerhalb der Initiativbewegung verfügt das Initiativkomitee (im engeren Sinn) über die entscheidende Macht, denn es wirkt auf der für Initiativen entscheidenden Ebene: Zwar sind die Orts- und Regionalgruppen in ihrem Bereich im Rahmen der gesamtschweizerischen Absprachen autonom und über die Vertreter im Initiativkomitee und an den Vollversammlungen an den Entscheidungen beteiligt, die entscheidende Ebene der Initiativbewegungen aber ist die zentralstaatliche und das entscheidende Gremium der Bewegung das Initiativkomitee im engeren Sinne: Hier muss zu Reaktionen der Behörden Stellung bezogen, hier müssen Verhandlungen über mögliche Gegenvorschläge geführt und hier müssen Abstimmungskämpfe geplant und koordiniert werden.
Das Initiativkomitee im engeren Sinn ist es, das über den höchsten Informationsstand verfügt und den Umgang mit den Behörden und möglichen Koalitionspartnern rasch und geübt bewältigen kann. Und es ist das Initiativkomitee im engeren Sinn, indem jene Leute sitzen, die formalrechtlich allein über das weitere Schicksal einer Initiative entscheiden können, die Erstunterzeichner oder rückzugsberechtigten Mitglieder des Initiativkomitees.

Konkret haben die Grenzen, die dem Demokratisierungsprinzip in einer Initiativbewegung gesetzt sind, zu verschiedenen "Brüchen" geführt:

- Der einsame Entscheid des rückzugberechtigten Komiteemitglieds Samuel Chevallier, aus dem "Oltener Komitee" auszutreten, brachte dieses in arge Schwierigkeiten. Ohne Unterstützung seines populärsten Mitglieds konnte es sich noch weniger Chancen ausrechnen, als die Pogromstimmung nach dem Einmarsch sowjetischer Truppen in Ungarn zugelassen hatte.[1]
- Das "Initiativkomitee für ein Waffenausfuhrverbot", es zählte rund 30 Mitglieder, hatte die Entscheidung über einen allfälligen Rückzug der Initiative einer öffentlichen Vollversammlung vorbehalten.[2] Als es aber am 3. Juni 1972 in Bern vor rund 250, in Lausanne vor rund 120 Vollversammlungsteilnehmer trat, war der "Beschluss der Erstunterzeichner, die Waffenausfuhrverbotsinitiative nicht zurückzuziehen", bereits getroffen und den Vollversammlungen blieb praktisch nur noch die Möglichkeit, diesen Entscheid "uneingeschränkt" zu billigen.[3] Verpflichtend war danach auch dieser Entscheid nicht. Jedenfalls zeigte das Initiativkomitee in einem Schreiben an die Ständeräte weiterhin Kompromissbereitschaft: "Mit einer Verbesserung ... könnten Sie das Bundesgesetz auch für uns annehmbar gestalten."[4] Und in einem Schreiben an den

---

[1] Im Schreiben vom 18. November 1956 an den Bundesrat schrieben die 7 rückzugsberechtigten Initianten: "Da die durch die politischen Ereignisse in unserem Lande ausgelösten Umstände es verunmöglichen, dass die Stimmbürgerschaft die Initiativvorschläge in Ruhe diskutieren und sich sachlich über sie entscheiden kann, so ziehen die Unterzeichneten die beiden vorerwähnten Initiativen zurück und ersuchen Sie, die eingereichten Vorschläge den eidgenössischen Räten zur parlamentarischen Behandlung nicht zu unterbreiten." (Schreiben einzusehen im Bundesarchiv Bern unter: BAR E1/106)

[2] Waffenausfuhr-Zeitung (blau), i.e.S.

[3] Resolution des Initiativkomitees vom 3. Juni 1972, i.e.S.

[4] Schreiben an die Ständeräte vom 12.6.1972, i.e.S.

Vorsteher des EMD behielt es sich vor, "den Beschluss, unsere Volksinitiative nicht zurückzuziehen, in Wiedererwägung" zu ziehen.[1]
Die Sanktionierung des Beschlusses der Erstunterzeichner, die Initiative nicht zurückzuziehen, konnte ein taktischer Schachzug gewesen sein, um mehr Einfluss auf die Beratungen des Ständerates nehmen zu können, oder - was weniger wahrscheinlich ist - um dem Versprechen gegenüber den eigenen Aktivisten und der Oeffentlichkeit nachzukommen, die Entscheidung einer Vollversammlung vorzubehalten. Tatsächlich der Vollversammlung des Initiativkomitees vorbehalten, blieb der Entscheid jedenfalls nicht. Er konnte ihr nicht vorbehalten bleiben, solange das Initiativkomitee kompromissbereit um einen akzeptablen Gegenvorschlag rang und dabei sowohl Festhalten androhen als auch Rückzug anbieten können musste, und solange lediglich ein geringer und zudem weder gewählter noch repräsentativer Teil aller Aktivisten formell berechtigt war, über Rückzug oder Festhalten zu entscheiden.
- Das "Initiativkomitee für einen echten Zivildienst" hatte seiner Vollversammlung, die allen Interessierten offenstand, zum vorneherein nur den Status eines konsultativen Organs zugesprochen. Entscheidendes Organ war ein erweitertes Initiativkomitee, das zwei bis dreimal jährlich zusammenkam und sich aus rund 40 Mitgliedern zusammensetzte. Darunter waren 11 Erstunterzeichner, die Sekretäre, je ein Vertreter pro Regionalgruppe und je zwei Vertreter der unterstützenden Organisationen.[2] Das Initiativkomitee entschied über die politische Strategie und die Finanzen und wählte das Exekutivkomitee und gewisse Arbeitsgruppen.[3] Lange Zeit war das Initiativkomitee gegen einen Gegenvorschlag. Noch in seiner Stellungnahme zum Bericht des Bundesrates schrieb es im September 1982: "Wir sind mit dem Bundesrat einverstanden. Der Verzicht auf einen Gegenvorschlag ist eine klare und demokratisch richtige Haltung."[4] Als dann im Sommer 1983 Bestrebungen in Gang kamen, doch noch einen Gegenvorschlag zur Initiative vorzulegen, war es das elfköpfige Exekutivkomitee, das die Einladung zu Verhandlungen annahm und den Rahmen steckte, an den sich die Verhandlungsdelegation zu halten hatte.[5] Erst der Entscheid, in der Tat auf den Gegenvorschlag einzusteigen und "die Initiative ... zurückzuziehen", war wieder eine Entscheidung, die vom Initiativkomitee mit 29:5 Stimmen getroffen wurde.[6] Von Konsultationen in einer Vollversammlung war nirgendwo mehr die Rede. Auch hier zeigt sich wieder, dass trotz Demokratisierung zentrale Entscheidungen in einer Initiativbewegung von einem kleinen Kreis, letztendlich von den rückzugsberechtigten Erstunterzeichnern getroffen werden.

Strukturmerkmal 2: Zentralisierung

Die Organisationen der Initiativbewegungen dienen dazu, innert nützlicher Frist ein feststehendes Ziel zu erreichen: Zunächst 50'000 oder 100'000 Unterschriften, einige Jahre später eine JaStimmenmehrheit oder eine starke Ja-Stimmenminderheit. Das lässt sich nur erreichen, wenn alle Teile der Initiativbewegung koordiniert und zielgerichtet tätig sind und ihre Ressourcen auf das gemeinsame Ziel hin konzentrieren. Diese Bedingungen erfüllen nur die eigenen organisatorischen Ableger einer Initiativbewegung optimal. Die meisten friedenspolitischen Initiativkomitees gründeten denn auch ihr eigenes Orts- und Regionalgruppennetz.
Was für die Initiativbewegung der Vorteil ihrer eigenen organisatorischen Ableger ist, dass diese sich nämlich auf ihre eigenen Aufgaben konzentrieren können, ist für die Orts- und Regionalgruppen selbst eine entscheidende Schwäche: Weil sie in ihrer Tätigkeit vollständig auf die Initiative ausgerichtet sind, sind sie von deren Verlauf abhängig. Sie entwickeln ihre Eigenständigkeit nur im Rahmen der für die Initiativbewe-

---

1 DzW 5/1972
2 Stricker 1982, S.20-21; ZD-Info 8/1979
3 ZZ 31/1982, 33/1983
4 ZZ 30/1982
5 ZZ 35/1983
6 ZZ 36/1983

gung wahrzunehmenden Aufgaben und bleiben auf ihr Zentrum, das Initiativkomitee, fixiert.

Strukturmerkmal 3: Mobilisierungsschwankungen

Die starke Abhängigkeit der organisatorischen Ableger der Initiativbewegungen vom Verlauf der Initiativen und ihre ausgeprägte Fixierung auf das Zentrum führt dazu, dass die Organisationsstruktur der Initiativbewegungen dem Rhythmus der Initiativen unterworfen und in ihrer Existenz an diese gebunden sind:
Phasen besonderer Anstrengungen einer Initiativbewegung sind die Unterschriftensammlung und der Abstimmungskampf. In beiden Phasen sind sie auf die Mitarbeit möglichst vieler Aktivisten und Regional- oder Ortsgruppen angewiesen. Anderseits bietet sie diesen gerade dann konkrete Handlungsmöglichkeiten vor Ort: das Sammeln von Unterschriften und Aktivitäten im Rahmen des Abstimmungskampfes geschehen sinnvollerweise möglichst dezentral.
In der Phase zwischen Unterschriftensammlung und Abstimmungskampf richtet sich das Augenmerk der Initiativbewegung auf die Behörden und ihre Reaktionen. Die Aktivitäten der organisatorischen Ableger sind zweitrangig, Handlungsmöglichkeiten werden ihnen kaum angeboten. Anderseits entwickeln auch die Regional- und Ortsgruppen selbsttätig nur wenig Aktivitäten, so dass viele in dieser Zwischenphase einschlafen und für den Abstimmungskampf wieder aktiviert oder neu gegründet werden müssen.

Die Organisationen der Initiativbewegungen zeigen diesen Wechsel von Mobilisierungs-, Demobilisierungs- und erneuter Mobilisierungsphase sehr deutlich:
Die SBAA zählte während der Unterschriftensammlung 10 Regional- und Ortsgruppen. In der Zwischenphase schrumpfte deren Zahl auf etwa die Hälfte, um dann im Abstimmungskampf wieder auf 16 zu steigen. Das "Initiativkomitee für ein Waffenausfuhrverbot" hatte während der Unterschriftensammlung keine eigenen Regional- und Ortsgruppen, sondern war auf die Unterstützung des SFR und seiner Mitgliedsorganisationen, vor allem auf die der "Internationale der Kriegsdienstgegner" und ihrer 10 schweizerischen Sektionen angewiesen. Die Unterschriftensammlung gestaltete sich denn auch entsprechend mühsam. Im Juli 1972 waren dann 20, unmittelbar vor der Abstimmung im September 1972 etwa 25 Orts- und Regionalkomitees aktiv. Das "Initiativkomitee für einen echten Zivildienst" schliesslich hatte in der Deutschschweiz für die Unterschriftensammlung die Unterstützung von 17 Orts- und Regionalgruppen. Deren Zahl reduzierte sich 1980 nach der Einreichung der Initiative um fast die Hälfte auf neun. Kaum ein Jahr später waren es wieder 16 und von da an stieg die Zahl von deutschschweizerischen Orts- und Regionalgruppen kontinuierlich bis auf 50 unmittelbar vor der Abstimmung. Die frühe Erholung des Ortsgruppennetzes der Zivildienstinitiative ist darauf zurückzuführen, dass das Initiativkomitee seinen Abstimmungskampf sehr früh begann und seinen organisatorischen Ablegern mit den Modell-Zivildienst-Einsätzen und Zivildiensttagen konkrete Handlungsmöglichkeiten auch während der Zwischenphase anbot.
Dem Auf und Ab der Ortsgruppen entsprachen die Mobilisierungsschwankungen der Einzelaktivisten und Sympathisanten der Initiativbewegungen. Das lässt sich an der Entwicklung der Zahl von Empfängern der "Zivildienstzeitung" ablesen. Obwohl die zweite Zivildienstinitiative, was die Schwankungen ihrer Mobilisierung betrifft, eher eine Ausnahme bildet, steigt die Zahl der "Zivildienstzeitungsempfänger" nach der Einreichung der Initiative 1979 nicht mehr an. Erst 1981 nimmt sie wieder deutlich zu. Für kurze Zeit, in der ersten Hälfte des Jahres 1980, ist die Zahl der "Zivildienstzeitungsempfänger", sogar leicht rückläufig.[1]

[1] ZZ 31/1982 (Grafik)

Der Mobilisierungsgrad der Initiativbewegungen schwankt also sehr mit dem Verlauf einer Initiative: Er ist gross während der Unterschriftensammlung, fällt in der Zwischenphase deutlich ab, um dann vor der Abstimmung wieder ein Niveau zu erreichen, das jenes der Unterschriftensammlung noch übertrifft.

Führt die Abhängigkeit der organisatorischen Ableger einer Initiativbewegung im Verlauf einer Initiative zu Schwankungen des Mobilisierungsgrades im Rhythmus der Initiativphasen, so führt die Fixierung der Orts- und Regionalgruppen auf ihr Zentrum nach der Abstimmung zu deren faktischem Verschwinden und zu einer ausgeprägten Schwächung der Bewegungsorganisation:
Für die Zeit nach den Abstimmungen über die beiden Atomwaffeninitiativen hatte sich die SBAA schon 1962 vorgenommen, am Ball zu bleiben. "Ohne Partei zu sein", wollte sie auch künftig "alle Kräfte zusammenfassen, die im gleichen Sinne ... tätig sind". Formales, das "für sie bremsend wirkte", wollte sie vermeiden. Die SBAA sollte "von der gemeinsamen Ueberzeugung, vom Elan und von der Aktion" leben.[1] Dazu kam es aber nicht. Zwar konnte die SBAA auch 1964 und 1965 noch eine Reihe von Aktionen durchführen, doch schon bald zeigten sich Schwächen: Von den 16 Orts- und Regionalgruppen der SBAA traten nach 1963 noch vier in Erscheinung. Letzte Nachrichten und Mitteilungen "aus den Kantonalkomitees" vermeldete das "Atombulletin" vom November 1964. Uebrig blieb das Zentrum der Bewegung mit Geschäftsleitung, Geschäftsstelle und Delegiertenversammlung. Doch auch dieses wurde vom Schrumpfungsprozess nicht verschont. 1966 vermeldete der Bericht über die Delegiertenversammlung: "Zu behaupten, der Bürgerhaussaal sei ... überfüllt gewesen, wäre eine sanfte Uebertreibung." Und weiter: "Die Zahl von ca. 40 Abgeordneten (wovon fast die Hälfte Zürcher), spiegelte recht unbarmherzig die Situation wider, worin sich die Bewegung gegen die atomare Aufrüstung zur Zeit befindet...".[2] Auch hier war die Krise der Organisation bloss die "Spitze eines Eisbergs", denn 1966 liess auch die Beteiligung am Ostermarsch nach und reichte der Spendenfluss nicht mehr aus, die Ausgaben zu decken.[3] 1967 fand der letzte Ostermarsch statt. 1968 feierte die SBAA den 10. Jahrestag ihrer Gründung noch im "Rahmen einer erweiterten Geschäftsleitungssitzung".[4] Delegiertenversammlungen fanden keine mehr statt. 1969 schliesslich verschwand die SBAA vollends von der Bildfläche. Ihre restlichen Aktivisten engagierten sich fortan im "Initiativkomitee für ein Waffenausfuhrverbot",[5] die Leser des "Atombulletin" forderte sie auf, ebenfalls die neue friedenspolitische Initiative zu unterstützen.[6] Als im Sommer 1969 der SBAA-Präsident und Hauptverantwortliche für das "Atombulletin" die Schweiz für einen längeren Auslandaufenthalt verliess, stellte auch das "Atombulletin" sein Erscheinen ein.[7]

Auch das "Initiativkomitee für ein Waffenausfuhrverbot" wollte nach der Abstimmung seine Arbeit fortsetzen und dazu der "Bewegung ... eine arbeitsfähige, dauerhafte Form ... geben, ohne ... gleich einen neuen Verein" zu gründen.[8] Die Vollversammlung vom 16. Juni 1973 gründete dann aber unter dem Namen "Arbeitsgemeinschaft für Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot" (ARW) doch einen Verein.[9] Aber auch diese Massnahme half nicht, den Demobilisierungsprozess, in den die Initiativbewegung nach der Abstimmung geraten war, aufzuhalten:

---

1 AB 20/1962
2 AB 32/1964, 42/1966/67
3 AB 39/1966
4 AB 49/1968
5 Vgl. die Zusammensetzung des neuen Initiativkomitees.
6 Beilage zum AB 53/1969
7 AB 54/1969; Kobe 1974, S.245
8 DzW 6/1973
9 DzW 7/1974

- Die Statuten sahen zwar vor, dass "Kantonal-, Regional- oder Lokalkomitees der Arbeitsgemeinschaft gegründet werden" können. Von solchen Gründungen oder der Weiterarbeit ehemaliger Orts- und Regionalgruppen im Rahmen der ARW aber war nichts zu hören.
- Als ihre Mitglieder betrachtete die ARW die "Empfänger" der "Dokumente zur Waffenausfuhr" (DzW): "Gemäss unseren Statuten ist jeder Bezüger unseres Dokumentes zugleich berechtigt, an der Tätigkeit der Arbeitsgemeinschaft ... aktiv teilzunehmen."[1] 1974 gingen die DzW noch an 7500 Adressen. Dieser Bestand dürfte etwa dem Umfang der Mitgliederkartei entsprochen haben, die die ARW vom Initiativkomitee übernommen hatte. Als dann aber aus der Kartei der ARW die Adressen jener Empfänger der "Friedenspolitik", der Nachfolgepublikation der DzW, entfernt wurden, die "seit der Waffenausfuhrverbots-Abstimmung nichts mehr einzahlten",[2] sank die Auflage schlagartig auf 5000 Exemplare.[3] Der Mitgliederbestand der ARW war also bereits unmittelbar nach der Abstimmung um einen Drittel geschrumpft.
Der Mitgliederschwund machte sich auch bei den Finanzen bemerkbar. Ende 1972 verfügte das Initiativkomitee über ein Vermögen von rund 10'000 Franken. Doch dieses Startkapital hielt nicht lange vor. Die ARW war von Beginn an "auf jede finanzielle Unterstützung dringend angewiesen".[4] 1975 war die Kasse "beinahe leer" und waren die "Ersparnisse weitgehend aufgebraucht".[5] 1976 bat die ARW "eindringlich" um Zahlungen, "weil wir sonst unsere Arbeit einstellen müssen".[6] Und ein Jahr später, "weil sonst unsere Tätigkeit gefährdet ist".[7] Die Finanzierung ihrer Arbeit blieb ein Hauptproblem und so erschien auch weiterhin kaum eine Ausgabe der "Friedenspolitik" ohne ein Spendenaufruf.
Auf einen gewissen Finanzfluss war die ARW deshalb angewiesen, weil sich ihre Aktivitäten darauf beschränken mussten, was ein bezahlter Sekretär mit halbem Pensum zu tun in der Lage war. Denn der Demobilisierungsprozess nach der Abstimmung hatte nicht nur die Mitgliedschaft und das Spendenaufkommen erfasst, sondern auch den Vorstand und die Mitgliederversammlung der ARW. Als das Sekretariat nach der Abstimmung eine gewisse Zeit nicht besetzt war, blieben wichtige Arbeiten liegen, weil die Vorstandsmitglieder durch andere Verpflichtungen absorbiert waren und auch die Mitglieder weitgehend inaktiv blieben. So war die ARW darauf angewiesen, ein bezahltes Sekretariat aufrechtzuerhalten, wollte sie ihre Aktivitäten nicht vollends einschlafen lassen, und dazu war ein ständiger finanzieller Zufluss unabdingbare Voraussetzung. 1975 - Bemühungen, die "Mitgliederbasis etwas zu aktivieren" - waren gescheitert baute die ARW ihre Sekretariatsstelle sogar zum Vollamt aus.

Als sich das "Initiativkomitee für einen echten Zivildienst" vier Wochen nach der Abstimmung zur "Auswertungssitzung" traf, war es sich über das weitere Vorgehen uneinig. Ein Teil des Komitees war dafür, eine gesamtschweizerische organisatorische Infrastruktur aufrechtzuerhalten und weiterhin die "Zivildienstzeitung" herauszugeben. Ein anderer Teil, vor allem die Vertreter aus der Romandie, wollten auf beides verzichten und das Schwergewicht der Weiterarbeit auf die lokale und regionale Ebene verlagern. Die Entscheidungen, die das Komitee schliesslich traf, waren ein Kompromiss: Das "Initiativkomitee für einen echten Zivildienst" wurde zwar formell aufgelöst, und eine "Denkpause" bis zum Herbst sollte Klarheit bringen, aber es wurde neben einer "Liquidationskommission", die die hängigen Geschäfte des Initiativkomitees abschliessen sollte, auch eine "politische Kommission" gebildet, die zu den neuen Vorschlägen in Sachen Zivildienst Stellung beziehen sollte. Ein neu gegründeter Verein

---

[1] DzW 11/1976
[2] FP 5/1978
[3] FP 7/1979
[4] DzW 6/1973
[5] DzW 8/1975
[6] DzW 10/1976
[7] FP 2/1977

"Zivildienst Schweiz" sollte zudem eine minimale Infrastruktur aufrecht erhalten. Ueber sein Postcheckkonto sollten die Zahlungen laufen, mit denen das Defizit des Abstimmungskampfes, Druck und Versand der "Zivildienstzeitung" und die Vorbereitung einer neuen Zusammenkunft im Herbst bestritten werden sollten.[1]
Die "Denkpause" erbrachte nicht mehr Klarheit. Dafür setzte sich der Demobilisierungsprozess fort, der bereits unmittelbar nach der Abstimmung begonnen hatte: Schon an der "Auswertungssitzung" hatte es Mühe bereitet, die Aufgaben und Gremiensitze, die die Beschlüsse zur Konsequenz hatten, auf Kaderleute aus der Initiativbewegung zu verteilen. Vielen war die Lust vergangen, und sie wollten sich nach Jahren intensivsten Engagements zurückziehen.[2] Die für Mitte Oktober geplante Zusammenkunft nach der "Denkpause" kam dann nicht zustande, weil sich zu wenig Leute angemeldet hatten. Doch wie bei den andern Initiativbewegungen war es nicht nur die "Spitze des Eisbergs", die zusammenschmolz: Von den über 7'000 Leuten, die im Mai 1984 in der "Zivildienstzeitung" aufgefordert worden waren, ihr Interesse an einem weiteren Erscheinen der Zeitung zu bekunden, antworteten nur etwa 400. 300 wollten das Mitteilungsblatt weiterhin beziehen, 100 wollten künftig darauf verzichten.[3]
Der rasant gesunkene Mobilisierungsgrad der einstigen Initiativbewegung kam auch in den Beschlüssen einer "Rumpfsitzung" zum Ausdruck, die anstelle der abgeblasenen Herbstkonferenz stattfand und sich "als Sachwalterin der Initiative" betrachtete. Ihre "Vorschläge für eine zielstrebigere und effizientere Weiterarbeit" sah neben der "Konstituierung einer ständigen Arbeitsgruppe resp. eines Zivildienstkomitees mit klarer Aufteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten" und der "Errichtung eines kleinen Büros" an erster Stelle auch eine "Reaktivierung unserer Basis" vor, "um möglichst viele Leute zum Mitdenken und allenfalls Mittun anzuregen".[4]
Anfangs Juni 1985, rund 15 Monate nach der ersten "Auswertungssitzung" kam eine zweite Konferenz, die als Abschluss der "Denkpause" gedacht war, endlich zustande. Rund 50 Männer und Frauen kamen zu dieser "Sitzung der letzten Chance". "Von Aufbruchstimmung zu sprechen, wäre ... übertrieben", kommentierte die "Zivildienstzeitung", aber "die Chance" sei "zumindest nicht vertan worden". So hatten schon die Vorbereitungen zur Zivildienst-Konferenz zur Bildung von Arbeitsgruppen und zu regionalen Vorbereitungstreffs geführt,[5] und an der Konferenz selbst arbeiteten drei Gruppen, die auch in Zukunft zusammenbleiben und ihre Themen beackern wollten. Eine davon beabsichtigte, die Regionalgruppen der alten Initiativbewegung zu reaktivieren und "die Tradition eines nationalen Zivildienst-Tages wieder aufleben zu lassen". Eine zweite befasste sich mit der "Gesamtverteidigung". Zu hören war später aber nur von der dritten Arbeitsgruppe, der "Autonomen Gruppe Zivildienst", die publikumswirksame, gewaltfreie Aktionen plante und im Dezember 1985 den Gemeindebehörden eine fingierte "Verordnung über den freiwilligen Dienst" zukommen liess. Eine Aktion, die Aufsehen erregte und eine Strafuntersuchung wegen "Amtsanmassung" nach sich zog.[6]
Die "Sitzung der letzten Chance" war gleich einem letzten Aufbäumen der ehemaligen Initiativbewegung. Eine Trendwende im Demobilisierungsprozess konnte sie nicht herbeiführen. Im Gegenteil: Anfangs 1986 fusionierten die organisatorischen Ueberreste der Initiativbewegung, der Verein "Zivildienst Schweiz" und das teilzeitliche Zivildienstsekretariat mit der "Militärverweigerer-Beratung Bern" und dessen Büro. Die "Zivildienstzeitung" tat sich mit dem Mitteilungsblatt der Berner Beratungsstelle zusammen und erschien erstmals anfangs 1986 unter dem Titel "Zivilcourage". Die Redimensionierung der Adresskartei, die man anfangs 1985 begonnen hatte, reduzierte die Auflage der "Zivildienstzeitung" von 7'500 im Januar/Februar 1985 auf 2'500 im

---

1 ZZ 41/1984
2 ebd.
3 ZZ 42/1985
4 ebd.
5 Zivildienst-Kommission (Hrsg.) 1985
6 ZZ 44/1985, 45/1985; ZC 1/1986

Mai und auf 1'800 im Juli und Oktober dieses Jahres.[1] Von den vielen Orts- und Regionalgruppen der Initiativbewegung liess nach der Abstimmung nur noch die Basler Gruppe von sich hören. Sie versuchte unter dem Namen "Zivildienst trotzdem" vor dem Hintergrund einer Mehrheit der Stimmenden, die in Basel die Zivildienstinitiative gutgeheissen hatte, die kantonalen Möglichkeiten auszuschöpfen, um einem Zivildienst zum Durchbruch zu verhelfen (öffentliche Unterstützung für Militärdienstverweigerer, die ihre Strafe antreten; Lobbying auf kantonaler Ebene für einen kantonalen Strafvollzug für Militärdienstverweigerer in Form eines [unechten] Zivildienstes; Petition für eine Standesinitiative Basels für einen echten Zivildienst usw.).[2]

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Initiativbewegungen nach den Abstimmungen jeweils einem ausgeprägten Demobilisierungsprozess unterworfen waren. Ihre "Kerne", die Initiativkomitees, wurden beträchtlich geschwächt, ihre organisatorischen Ableger in den Kantonen und regionalen Zentren verschwanden weitgehend. Die organisatorischen Träger blühender Initiativbewegungen schmolzen innert kurzer Zeit zu schwachen organisatorischen Restbeständen zusammen.
Fragt man nach den Ursachen dieses Demobilisierungsprozesses, dann lassen sich mindestens vier Punkte anführen:

- Abstimmungskämpfe sind für viele Aktivisten einer Initiativbewegung Phasen intensivsten Engagements und höchster Anspannung. Die zu erbringenden Leistungen gehen meist zulasten anderer Aktivitäten. Nach der Abstimmung löst sich die Spannung, die Ermüdung wird spürbar und andere Bedürfnisse treten wieder stärker in den Vordergrund.
- Trotz der Niederlage werden die Abstimmungen als Achtungserfolge verbucht. Dabei werden die Zusagen der Behörden und Politiker und deren Gegenvorschläge als Pluspunkte verbucht. Eine solche Interpretation fördert die demobilisierende Einstellung, der Ball läge nun wieder bei den Behörden und sei bei den Repräsentanten im National- und Ständerat gut aufgehoben.
- Jede Initiativbewegung muss eine Gratwanderung zwischen der Hoffnung auf einen Abstimmungserfolg und einer realistischen Einschätzung der Erfolgsaussichten unternehmen. Je stärker eine Initiativbewegung auf den eher unwahrscheinlichen Abstimmungserfolg hofft - eine Hoffnung, die sich in jeder Initiativbewegung einstellt - desto grösser ist die demobilisierende Enttäuschung und Resignation nach der Abstimmungsniederlage.
- Jeder Initiativtext ist ein Kompromiss, der verschiedene Teile der Friedensbewegung für eine gewisse Zeit einigt. Nach einer Abstimmung entfällt das "Einigungsvehikel" und alte Gegensätze brechen wieder auf. Zudem stellt sich im Laufe einer Initiativbewegung heraus, dass sich die Isolierung einer Forderung auch nachteilig für die Initiative auswirken kann. Nach der Abstimmung werden die Forderungen deshalb in ihre Zusammenhänge gestellt, und die Programmatik der Initiativbewegung wird breiter. Diese Entwicklung verstärkt die zentrifugalen Kräfte in einer Initiativbewegung zusätzlich.

6.3.3. Andere Organisationen der Friedensbewegung

Der Service Civile Internationale und die Zivildienstinitiativen

Ende der 60er Jahre war der Schweizer Zweig des "Service Civile Internationale" (SCI) in guter Verfassung: Er zählte 1969 1'430 Mitglieder, die in elf Ortsgruppen und fünf Arbeitsgruppen aktiv waren. An seiner Jahresversammlung 1969 nahmen 100, an der Herbsttagung desselben Jahres 80 Leute teil. In 20 Zivildienstlagern von insgesamt

[1] ZZ 43/1985, 44/1985, 45/1985; ZC 1/1986
[2] ZZ 42/1985

92 Wochen Dauer machten 397 Freiwillige mit.[1] Seine Rechnung schloss der SCI 1969 mit einem Defizit von fast 10'000 Franken ab, ein Jahr darauf aber bereits wieder mit einem Ueberschuss in gleicher Höhe. Seine Einnahmen in der Höhe von rund 55'000 Franken waren zu fast der Hälfte durch die Mitgliederbeiträge gedeckt (48,6% der gesamten Einnahmen). Einen Fünftel der Einnahmen brachten die Spenden ein (20,9%).[2] In seinem Jahresbericht 1969 kommentierte der Präsident des Schweizerischen SCI-Zweigs: "Der Zivildienst (gemeint ist der SCI/ep) ist in der Schweiz im Laufe des letzten Jahres spürbar aktiver geworden, vielleicht nicht in seiner Präsentation nach aussen, aber bestimmt in seinem Innenleben."[3]
15 Jahre später, im Jahre 1984, sieht das "Innenleben" des SCI in der Schweiz etwas anders aus: Der Jahresbericht verzeichnet noch 1'056 Mitglieder, 3 Ortsgruppen und 3 Arbeitsgruppen. Die Zahl der "Komiteemitglieder" (Vorstand des SCI) ist "unter die in den Statuten festgelegte Mindestzahl gefallen".[4] An der Jahresversammlung sind 35 Teilnehmer anwesend, eine Auswertungstagung im Herbst findet mit wenigen Teilnehmern statt. Organisiert worden sind in diesem Jahr 15 Zivildienstlager, die mit 200 Freiwilligen über die Bühne gingen.[5] Die Rechnung des SCI schliesst 1984 mit über 25'000 Franken Defizit ab. Ein Jahr zuvor hatten bereits 17'000 Franken gefehlt. Die Einnahmen in der Höhe von insgesamt fast 200'000 Franken sind 1984 noch zu einem Zehntel aus Mitgliederbeiträgen und Abonnementsgebühren gedeckt (10,1% der gesamten Einnahmen), die Spenden erbringen etwas über einen Viertel der Einnahmen (26,4%).[6] Der Jahresbericht 1984 des Komitees des SCISchweiz trägt die Ueberschrift: "Nicht nur schwarz in schwarz".[7] Ein Jahr darauf trägt der Aufruf zur Mitgliederversammlung die Kopfzeile: "Die Zukunft des SCI-Schweiz: Am Ende oder vor einem neuen Anfang?".[8]

Zwischen dem SCI-Schweiz in guter Verfassung und dem SCI-Schweiz in der Krise liegen 15 Jahre. 15 Jahre, in denen mit zwei Initiativen um die Einführung eines Zivildienstes für Militärdienstverweigerer gerungen wurde. 15 Jahre, in denen der SCI als Organisation, die den Zivildienstgedanken traditionellerweise vertreten hatte,[9] in die Auseinandersetzungen um diese friedenspolitischen Initiativen eingebunden und deren Rückwirkungen ausgesetzt war. Dabei lassen sich zwei Phasen unterscheiden: In der ersten Phase, sie dauerte etwa von 1970-1976, verschoben sich innerhalb des SCI mit der Münchensteiner Initiative die Prioritäten, und die Aktivitäten verlagerte sich von der lokalen auf die bundesstaatliche Ebene, was eine Zentralisierung der SCI-Aktivitäten zur Folge hatte. In der zweiten Phase, sie dauerte etwa von 1976-1984, verlagerten sich die Aktivitäten mit der Auseinandersetzung um die bundesrätliche Ersatzdienstvorlage und mit der zweiten Zivildienstinitiative aus dem SCI heraus, was zur weiteren Zentralisierung und Bürokratisierung und zu einer gravierenden Verknappung finanzieller und personeller Ressourcen innerhalb des SCI führte:

1. Phase: Wie bereits erwähnt lag das Schwergewicht der Aktivitäten des SCI Ende der 60er, anfangs der 70er Jahre bei den Ortsgruppen. Sie organisierten Lager, führten Diskussionsabende durch, traten mit Aktionen an die Oeffentlichkeit oder übernahmen Aufgaben für den ganzen Schweizer Zweig des SCI.[10] Im Sommer 1970 bestanden Ortsgruppen in Basel, Bern, Biel, Genf, La Chaux-de-Fonds, Locarno, Luzern,

---

1 SCI-B 93/1970
2 SCI-B 94/1970
3 SCI-B 93/1970
4 SCI-B 197/1985
5 SCI-B 198/1985, 199/1985, 203/1986
6 SCI-B 201/1985
7 SCI-B 198/1985
8 SCI-B 203/1986
9 Perren/Tobler 1979; Hug 1982; ders. 1985
10 SCI-B 91/92/1969

Neuenburg, St. Gallen, Zürich und Lausanne. Im Entstehen waren Gruppen in Winterthur und Chur. Die Arbeit der Ortsgruppen lief nicht problemlos: Das Aktivitätsniveau war sehr unterschiedlich. Einzelne Ortsgruppen hatten Nachwuchssorgen. Sie arbeiteten isoliert voneinander, und ihre eigenen Aktivitäten wurden zum Teil selbst- und gesellschaftskritisch hinterfragt. Aber man ging die Probleme aktiv an und machte sie zum Thema schweizerischer und internationaler Ortsgruppentreffen.[1] Man war der Auffassung, "dass die Aktivität und die Rolle der Ortsgruppen mehr und mehr bestimmende Elemente in der Politik des SCI und seine zentrale Sorge werden müsse",[2] dass "in Zukunft ... die Ortsgruppen zweifellos der Kern des Nachdenkens über unsere Bewegung sein" würden.[3] Aber es kam anders: Im September 1970 registrierte das SCI-Bulletin "ein wichtiges Ereignis", die Lancierung der Münchensteineinitiative. Das Komitee des SCI war darob nicht begeistert: Zwar nahm es "mit grossem Interesse vom Text der ... Volksinitiative ... Kenntnis", bedauerte aber gleichzeitig, "dass dieser Text wichtige Forderungen unberücksichtigt" lasse. Der SCI wünschte sich eine Lösung, die "die freie Wahl zwischen Zivildienst und Militärdienst", "die Möglichkeit eines internationalen Zivildienstes" und "die Verweigerung aus politischen Gründen" zuliess. Dennoch verpflichtete sich der SCI, "seinen Mitgliedern sämtliche Informationen über die Initiative zu liefern" und überliess "seinen Mitgliedern volle Freiheit, sich an der Sammlung der Unterschriften zu beteiligen".[4]
Der Münchensteiner Vorstoss nahm den SCI aber bald schon mehr in Anspruch und drängte ihm neue Prioritäten auf: Bereits 1970 bildete sich eine Arbeitsgruppe "Ersatzdienst", die "die Entwicklung in bezug auf mögliche Ersatzdienste" verfolgte,[5] und schon im Arbeitsprogramm 1971 figurierte das Engagement im Zusammenhang mit der Münchensteinerinitiative sowie die Ausarbeitung eines Vorschlags für einen Zivildienst in der Schweiz. Das "Modell für einen Zivildienst", von der Arbeitsgruppe "Ersatzdienst" erarbeitet, erschien,[6] und wurde in den darauffolgenden Jahren zum "Zivildienstkonzept" des SCI erweitert[7] und in "Modell-Zivildiensten" in die Praxis umgesetzt.[8] Diese Arbeiten nahmen bald den zentralen Raum ein in der Tätigkeit des SCI. Der Jahresbericht 1973 kommentierte: "Das Jahr 1973 brachte für unsere Vereinigung eine meines Wissens noch nie dagewesene Beanspruchung in Bezug auf die Gestaltung eines Zivildienstes in der Schweiz." Die Jahresversammlungen 1974 und 1975 standen im Zeichen dieser Arbeiten.[9]
Die Prioritätenänderung innerhalb des SCI war eine Konsequenz der Münchensteinerinitiative. Sie entsprach aber auch dem Interesse vieler, besonders junger SCI-Aktivisten, von der herkömmlichen Zivildienstlagerarbeit wegzukommen und politischer tätig zu werden.[10] Dieses Interesse hatte sich in der Politisierung der Arbeit einiger Ortsgruppen[11] und im neuen Lagerkonzept, das weniger Quantität, dafür mehr Qualität in den Zivildienstlagern verwirklichen wollte,[12] bereits niedergeschlagen. In der Arbeit in Bezug auf den politischen Vorstoss der Münchensteiner Lehrer konnte es ebenfalls zum Ausdruck kommen. Doch mit diesen neuen Prioritäten verknüpft war eine Verlagerung der Aktivitäten aus den Orts in die Arbeitsgruppen, vor allem in die Arbeitsgruppe "Ersatzdienst/Zivildienstmodell". In der neuen Prioritätenordnung wuchs ihr

---

1 SCI-B 91/92/1969, 95/1970, 98/1970
2 SCI-B 98/1970
3 SCI-B 95/1970
4 SCI-B 97/1970
5 SCI-B 100/1971
6 SCI-B 103/1971
7 SCI (Hrsg.) 1974
8 SCI-B 137/1974, 140/1975, 149/1976, 150/1976
9 SCI-B 131/1974, 140/1975
10 SCI-B 89/1969
11 SCI-B 98/1970
12 Perren/Tobler 1979, S.15

schon bald eine zentrale Stellung zu. Hier wurde "eine Parforce-Leistung" vollbracht,[1] hier konzentrierte sich das öffentliche Interesse an der SCI-Arbeit, hier konnte der SCI Profil gewinnen. Der Stellenwert der Ortsgruppenarbeit, die man noch anfangs der 70er Jahre hoch eingestuft hatte, ging im Vergleich dazu drastisch zurück. Befördert wurde dieser Prozess zusätzlich noch dadurch, dass man 1973 "die Arbeitsgruppen zu lokalisieren" begann. Man wollte dadurch erreichen, "dass die Militanten der Ortsgruppen diese Arbeitsgruppen anregen können",[2] bewirkte dadurch aber gleichzeitig auch, dass den Ortsgruppen nicht nur die Aufmerksamkeit, sondern auch Aktivisten verlustig gingen. Jedenfalls nahm deren Zahl rasch ab und wurden Klagen über mangelnde Aktivitäten der Ortsgruppen laut: 1975 hoffte die Arbeitsgruppe Zürich "auf baldigen neuen Aufschwung",[3] und der Jahresbericht 1975 stellte fest, dass die "Aktivitäten in einzelnen Ortsgruppen ... in der vergangenen Zeit zu wünschen übrig" liessen. Als "erfreuliche Entwicklung" hielt er dem entgegen, "dass sich mehrere Arbeitsgruppen in einzelnen Bereichen unserer Aktivitäten einsetzten".[4]
Unter dem Einfluss der Münchensteinerinitiative hatte sich damit im SCI eine Aktivitätsverlagerung von den Ortsgruppen in die Arbeitsgruppen vollzogen. Deren Funktionsweise passte zu den neuen Prioritäten, die dem SCI durch die Initiative aufgedrängt wurde, und entsprach dem Bedürfnis der jüngeren und politisierteren Mitgliedergeneration. Dass damit SCI-intern eine Zentralisierung verbunden war, zeigt sich nicht nur daran, dass statt der dezentralen Aktivitäten in den Ortsgruppen, die auf die zentralstaatliche Ebene ausgerichtete Arbeit in den Arbeitsgruppen im Vordergrund stand, sondern auch in der Statutenänderung von 1975: Diese beinhaltete nämlich u.a. auch eine "Anerkennung der Funktion der Arbeitsgruppen".[5] "Orts-" und "Arbeitsgruppen" wurden faktisch gleichwertig mit je einem Artikel der Statuten bedacht, ihre rechtliche Stellung unterschied sich jedoch stark: Die Ortsgruppen sind nach den Statuten "in der Verfolgung der Vereinsziele selbständig und handeln in ihrem eigenen Namen. Sie informieren Komitee und Mitgliederversammlung; das Sekretariat übernimmt die Koordination." Demgegenüber "arbeiten" die Arbeitsgruppen "im Einvernehmen mit dem Komitee und zur Unterstützung seiner Aufgabe".[6] Angesichts der wichtigeren und politischeren Aufgaben, welche die Arbeitsgruppen in der neuen Prioritätenordnung erfüllten, ist eine derartige Bestimmung und Kontrolle des Komitees aus der Sicht der gesamten Organisation sicher verständlich, verbunden mit der beschriebenen Verlagerung der Arbeit von den Orts- in die Arbeitsgruppen lief sie jedoch auf eine Zentralisierung und Hierarchisierung der Organisationsstruktur hinaus.

2. Phase: 1975 begann der SCI am Sinn seiner Anstrengungen für einen offiziellen Zivildienst zu zweifeln: "Seit bald zwei Jahren hofft der SCI auf den Dialog. Wir haben sehr genaue Vorschläge für die Schaffung eines Zivildienstes gemacht und sie durch Dienste illustriert. ... Lohnt es sich wirklich?"[7] Obwohl der Bundesrat und das Parlament bereit gewesen waren, die Münchensteinerinitiative entgegenzunehmen, und der SCI darin schon Ansätze zur Einigkeit zu erkennen glaubte, nahm die Behandlung der Münchensteinerinitiative und der Zivildienstidee durch die Behörden keinen günstigen Verlauf. In dieser Situation wollten die Befürworter eines friedensfördernden Zivildienstes nicht mehr nur reagieren, sondern möglichst geschlossen agieren: Die "Schweizerische Zivildienstkonferenz" (SZK) entstand, bei deren Gründung der SCI in prominenter Stellung dabei war. Das Engagement seiner Aktivisten verlagerte sich aus der eigenen Organisation in die SZK. Der Jahresbericht 1976 kommentierte: "Unsere Aktivitäten im Zusammenhang mit der Einführung eines offiziellen Zivil-

[1] SCI-B 139/1975
[2] SCI-B 121/1973
[3] SCI-B 141/1975
[4] SCI-B 149/1976
[5] ebd.
[6] SCI-B 143/1976
[7] SCI-B 141/1975

dienstes spielten sich weitgehend im Rahmen der Schweizerischen Zivildienstkonferenz ab." Und: "Das vergangene Jahr war vor allem dadurch geprägt, dass sich verschiedene Mitglieder des SCI auch ausserhalb des Vereins einsetzen. Besonders ist hier die Arbeit in der Schweizerischen Zivildienstkonferenz (SZK) zu erwähnen."[1] Die SZK band jedoch nicht nur Kräfte der eigenen Aktivisten, sondern bot Leuten, die sich neu für den Zivildienst engagieren wollten, zudem auch eine organisatorische Alternative zum SCI. Der SCI hatte nicht mehr länger ein Quasi-Monopol für organisierte Zivildienstaktivisten. Von 1976 bis 1977, in der Zeit also, als die SZK ihre Hauptaktivität entfaltete und im Abstimmungskampf um die bundesrätlichen Zivildienstvorlage zudem das "Komitee für einen wirklichen Zivildienst" aktiv wurde, erlitt der SCI denn auch einen spürbaren Mitgliederschwund von 1310, einem Stand, den er seit 1973 gehalten hatte, auf 1271. Die externen Aktivitäten der SCI-Aktivisten in der SZK sowie die ausbleibende Vermehrung der "aktiven Mitglieder" hatte zur Folge, dass "diverse Aufgabengebiete innerhalb des Zweiges ... zum Teil nicht betreut oder ... notdürftig vom Sekretariat übernommen werden" mussten.[2] Die Aufgabenbereiche, die derart beim Sekretariat konzentriert wurden, betrafen einmal das Bulletin, "das lange Zeit hauptsächlich vom Sekretariat getragen wurde",[3] sowie die Organisation der Zivildienstlager, soweit es sich nicht um Modellzivildienste handelte, die in einem Zusammenhang mit der Auseinandersetzung um einen offiziellen Zivildienst standen.[4]
Aber auch andere Arbeitsgruppen und das Komitee selbst hatten einen chronischen Personalmangel zu verzeichnen.[5] Bei den Ortsgruppen blieb die Situation weiterhin prekär: "Zu den Ortsgruppen in Genf und Basel gesellte sich auch 1976 keine neue Gruppe in einer andern Region der Schweiz."[6]
Zur Verlagerung der Aktivitäten innerhalb des SCI und der damit verbundenen Zentralisierung und Hierarchisierung in der ersten Phase gesellte sich damit in der zweiten Phase eine Konzentration verschiedener Aktivitäten, die bis anhin in Arbeitsgruppen oder im Komitee erledigt worden waren, beim Sekretariat. Damit verbunden war eine gewisse Bürokratisierung, d.h. die Arbeiten wurden zunehmend von wenigen, bezahlten Mitarbeitern erledigt.
Der SCI war sich der Schwierigkeiten, in die er durch die Auslagerung der Aktivitäten geraten war, bewusst. "Wenn der SCI weiterbestehen soll, so müssen wir den Schwerpunkt auf unsere eigene Arbeit legen, und dafür weniger uns in die diversesten Gruppen delegieren lassen", hiess denn auch eine der Schlussfolgerungen im Kommentar zum Jahresbericht 1978.[7] Doch zur Konzentration auf die eigene Arbeit war auch nach der Abstimmung über die bundesrätliche Zivildienstvorlage keine Gelegenheit. Im Gegenteil: Die zweite Zivildienstinitiative, die noch während dem Abstimmungskampf um den Ersatzdienst lanciert worden war, verschärfte die Situation noch: Obwohl sich eine überwiegende Mehrheit der SCI-Mitglieder, die sich 1977 an der Urabstimmung beteiligt hatten, für ein Engagement des SCI für eine neue Initiative ausgesprochen hatte,[8] war das SCI-Komitee der Tatbeweisinitiative gegenüber zunächst skeptisch: "In Anbetracht des improvisierten Startes entschied das SCI-Komitee, die Unterschriftensammlung zwar nach Kräften zu unterstützen und die Mitglieder dazu aufzufordern, aber den SCI als Organisation erst zu verpflichten, wenn eine leistungsfähige Organisationsstruktur eine Verteilung der Lasten auf mehrere Organisationen sicherstellt."[9] Diese Voraussetzung sah das Komitee Ende 1977 erfüllt, so

---

1 SCI-B 157/1977
2 ebd.
3 SCI-B 164/1978
4 SCI-B 157/1977
5 SCI-B 155/156/1976
6 SCI-B 157/1977
7 SCI-B 169/1979
8 Von 244 Mitgliedern, die sich äusserten (Stimmbeteiligung: 20,4%) waren 185 für, 50 gegen eine Beteiligung des SCI an einer neuen Zivildienstinitiative. Vgl.: SCI-B 161/1977
9 SCI-B 164/1978

dass es der Jahresversammlung 1978 empfahl, die neue Zivildienstinitiative zu unterstützen und "gezielte Aktionen für die Propagierung der Zivildienstsache im Arbeitsprogramm '78 vorzusehen".[1]
Dazu, dass die organisatorischen Lasten der Initiative verteilt werden konnten, hatten bereits vor den Komiteeanträgen an die Jahresversammlung die SCI-Ortsgruppen beigetragen. Die Unterschriftensammlung für die neue Initiative war für sie endlich eine Gelegenheit, auf die neue Prioritätenordnung, die durch die Zivildienstinitiativen entstanden war, einzusteigen:
Die Unterschriftensammlung für die Münchensteinerinitiative war organisatorisch noch an ihnen vorbei gegangen. Die anschliessenden Auseinandersetzungen um Zivil- und Ersatzdienstvorlage auf Bundesebene hatten zu ihrer Vernachlässigung und zu einer Verlagerung der SCI-Aktivitäten in Arbeitsgruppen geführt. Nun bot die neue Unterschriftensammlung den Ortsgruppen Gelegenheit, ebenfalls im Rahmen einer Initiativbewegung aktiv zu werden und einen Aufschwung zu erfahren: Die Ortsgruppe Basel, die 1977 eher noch auf "Sparflamme" gewirkt hatte, beteiligte sich "gegen Ende Jahr" bereits an der Unterschriftensammlung für die neue Initiative. Die Ortsgruppe Genf erfuhr eine "Erneuerung", sammelte ebenfalls Unterschriften und wurde "Mitglied des Genfer Aktionskomitees für einen echten Zivildienst", bevor der SCI gesamtschweizerisch Beschluss gefasst hatte. In La Chaux-de-Fonds und in Luzern entstanden für die Unterschriftensammlung neue SCI-Ortsgruppen.[2]
Die Beschlüsse der SCI-Jahresversammlung 1978 vollzogen damit lediglich nach, was die Mitglieder in der Urabstimmung verlangt und die Ortsgruppen bereits praktiziert hatten: die aktive Beteiligung des SCI an der neuen Zivildienstinitiative. Die Jahresversammlung beschloss, dem Unterstützungskomitee der Initiative beizutreten, als offizielle Vertreter zwei zusätzliche SCI-Mitglieder ins Initiativkomitee zu entsenden, die Ortsgruppen zu ermuntern, "sich weiterhin aktiv an der Unterschriftensammlung zu beteiligen", "Kurzzeitdienste zur Unterstützung der Initiative" durchzuführen und im Budget für das Jahr 1978 für SCI-Aktivitäten zugunsten der Initiative Fr. 5'000. vorzusehen.[3]
Der SCI war damit auch offiziell Teil der Initiativbewegung geworden. Die Bestrebungen, auf dem Weg der Initiative einen staatlichen Zivildienst durchzusetzen, blieben im Mittelpunkt seiner Aktivitäten und beanspruchten einen wesentlichen Teil des Engagements seiner Aktivisten: Zahlreiche Mitglieder des SCI und seiner Ortsgruppen engagierten sich tatkräftig für die Unterschriftensammlung. Im Initiativkomitee setzte sich der SCI für eine friedenspolitische Argumentation zugunsten des Zivildienstes ein. Sein "Zivildienstkonzept" wurde überarbeitet und neu aufgelegt. In einem Kurzzeitdienst erarbeiteten die Freiwilligen eine Wanderausstellung über die Einsatzmöglichkeiten eines offiziellen Zivildienstes.[4] In Freiburg führte er mit dem Initiativkomitee eine Bürogemeinschaft. Er beteiligte sich an den Zivildiensttagen, gab gemeinsam mit dem Initiativkomitee eine spezielle Zeitung zum Zivildiensttag 1980 heraus und übernahm die Versicherung und teilweise die Spesen der Freiwilligen, die am Zivildiensttag beteiligt waren.[5] 1982 veröffentlichte er das "Modell eines Zivildienstes in der Schweiz", das eine Fortschreibung des 1974 erstmals publizierten und 1978 überarbeiteten SCI-Zivildienstkonzepts darstellte.[6] Im Abstimmungskampf stellt der SCI dem Sekretariat der Initiative unentgeltlich das SCI-eigene Fahrzeug zur Verfügung und warb mit einer eigenen, mit dem Initiativkomitee abgesprochenen Abstimmungszeitung für die Initiative.[7]

---

1 ebd.
2 ebd.
3 SCI-B 165/1978
4 SCI-B 169/1979
5 SCI-B 178/1981
6 SCI-B 188/1983
7 SCI-B 193/1984

Das Engagement des SCI im Rahmen der Initiativbewegung war für diese wichtig. Sie konnte auf die personellen Ressourcen, das Fachwissen, das organisatorische "know-how" und teilweise die Infrastruktur des SCI zurückgreifen. Ihre Arbeit dürfte dadurch an Qualität und Effizienz gewonnen haben. Für den SCI als Organisation aber zahlte sich der Einsatz nicht aus. Obwohl "die Initiative eine breite Mobilisierung neuer Leute für die Zivildienstinitiative gebracht"[1] und anfänglich auch im SCI zu einer Wiederbelebung der Ortsgruppen geführt hatte, obwohl andere SCI-Zweige, z.B. in der BRD und in Oesterreich, "eigentliche Boom-Anzeichen" aufwiesen,[2] geriet der SCI Schweiz während den Jahren, die von der Auseinandersetzung um die Tatbeweisinitiative geprägt waren, noch tiefer in die Krise:
Die Mitgliederstatistik zeigt, dass die Jahre 1978 und 1979, in denen die Unterschriftensammlung für die Tatbeweisinitiative lief, den tiefsten Mitgliederbestand der Jahre 1969-84 aufwiesen. Erst nach der Einreichung der Unterschriften kam die Mitgliederzahl wieder über 1000 hinaus. Die Jahre der intensivsten Beanspruchung durch den Abstimmungskampf und der Enttäuschung nach der Abstimmungsniederlage, 1983 und 1984, weisen erneut Mitgliederverluste aus. Doch nicht nur die Mitgliederzahl, auch die Zahl der Sympathisanten, die als Abonnenten das SCI-Bulletin bezogen, schwankte im Rhythmus, der durch die Initiative geprägt wurde. Der Rückgang der Mitgliederzahl wirkte sich in den Orts und Arbeitsgruppen sowie im Komitee des SCI, die durch ihre Arbeit für die Initiative bereits stark belastet waren, durch einen chronischen Personalmangel aus, der die traditionelle SCI-Tätigkeiten in Mitleidenschaft zog. Die Ortsgruppen La Chaux-de-Fonds und Luzern, die während der Unterschriftensammlung neu entstanden waren, schliefen nach der Einreichung der Unterschriften wieder ein. Die Ortsgruppe Basel fusionierte praktisch mit der Regionalgruppe Basel der Tatbeweisinitiative und stellte ihre eigene, SCI-spezifischen "Aktivitäten bis auf weiteres ein".[3] Ein Bericht aus dem Jahre 1982 beschreibt die Situation wie folgt: "Die früher gepflegten ständigen Gruppeneinsätze sind leider zugunsten administrativer Arbeiten für die Tatbeweis-Zivildienstinitiative eingeschlafen. ... Die neue Initiative brachte zwar zu Beginn neue Verstärkung, die Aufgaben aber waren so vielfältig, dass sie die Verluste nicht ausgleichen konnte. Wir sammelten vorwiegend Unterschriften, erstellten eine Unterstützungsliste mit Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens und beteiligten uns an der Umfrage zur Schaffung oder Ausscheidung von Zivildienststellen. Die eigentliche SCI-Gruppe und die Regionalgruppe des Zivildienstes weisen heute die gleichen aktiven Mitglieder auf."[4] Die Situation blieb für Jahre unverändert: "Trotz verschiedener Anläufe ist es bis heute nicht gelungen, die Ortsgruppe zu reaktivieren."[5] Bis zur Abstimmung blieb nur noch in Genf eine aktive SCI-Ortsgruppe. Erst danach erwachten auch in Bern und Basel wieder Aktivitäten.[6]
Eine ähnliche Entwicklung wie die Ortsgruppen des SCI machten seine Arbeitsgruppen durch: Der Jahresbericht 1976 verzeichnete noch vier Arbeitsgruppen, stellte allerdings bereits fest, "dass sie alle personell unterbesetzt sind".[7] Ein Jahr später waren es noch drei Arbeitsgruppen und für das Jahr 1978 bemerkte der Jahresbericht: "Weil praktisch keine SCI-Arbeitsgruppe ständig als solche funktioniert, muss das Komitee als Arbeitsgruppe" statt "als Koordinationsgruppe wirken".[8] Die Tätigkeiten der Arbeitsgruppen konzentrierten sich also beim Komitee, dem Vorstand des SCI. Doch auch dieser verfügte nicht über ausreichend Leute, so dass schliesslich wichtige Arbeiten

---

1 SCI-B 174/1980
2 SCI-B 191/1983
3 SCI-B 188/1983
4 SCI-B 184/1982
5 SCI-B 193/1984
6 SCI-B 193/1984, 198/1985. Einblicke in die Situation der Ortsgruppe Basel des SCI erlauben die SCI-Seiten im "klämmerli", einem Informationsblatt der Dritte Welt- und Friedensbewegung der Region Basel.
7 SCI-B 157/1977
8 SCI-B 164/1978, 169/1979

liegen blieben. Im Sommer 1978 entfiel eine Nummer des Bulletins, weil sich "leider keine Person" fand, die bereit gewesen wäre, "dieses Bulletin vorzubereiten". Stattdessen liess man den Abonnenten eine Ausgabe des "virus" zukommen und stellte gleichzeitig die Frage, ob in Zukunft nicht auf das Bulletin verzichtet und stattdessen der "virus" als Organ des SCI betrachtet werden sollte.[1]
Auch das Engagement des SCI im internationalen Verband hatte nachgelassen. Jedenfalls musste sich der SCI vornehmen, dass er auch "im Internationalen wieder aktiver werden" wolle.[2] Sogar der traditionsreiche Arbeitsbereich "Dienste" wurde vom Personalmangel und der zusätzlichen Beanspruchung durch die Zivildienstinitiative betroffen: Die Jahre 1977 bis 1979 und 1983 wiesen eine für den Zeitraum 1976-1984 unterdurchschnittliche Zahl von Kurzzeitdiensten auf. 1978 "nahmen relativ wenige Schweizer an den Diensten teil" und fiel "auch der Auswertungstag ... ins Wasser".[3] Im Mai 1982 stellte das Komitee die Entsendung von Langzeitfreiwilligen in die Dritte Welt ein. Dieser Entscheid war einmal darin begründet, dass der SCI seine Kriterien für Einsätze in der Entwicklungszusammenarbeit überarbeiten wollte. Zum andern war er "auch Folge personeller Engpässe beim SCI Schweiz": "Die Betreuung weiterer Langzeitfreiwilliger ist vom Komitee her nicht gewährleistet."[4] Aehnliches galt für die Kurzzeitdienste im Inland: Die Kapazität des Komitees reichte nicht einmal mehr dazu aus, "auch nur schon unsere Dienste richtig zu betreuen".[5]
Die unbefriedigende Situation im Komitee führte dazu, dass die Mitglieder stark fluktuierten und immer weniger Leute bereit waren, die Belastung auf sich zu nehmen. Im Sommer 1984 unterschritt die Zahl der Komiteemitglieder sogar das statutarisch vorgeschriebene Mindestmass.[6]
Soweit ihre Kräfte ausreichten, sprangen die bezahlten und freiwilligen Mitarbeiter des Sekretariats ein. Dessen "Arbeitsbelastung" wuchs "wegen der geringen Zahl der Komiteemitglieder und wegen der Abstimmung über die Zivildienst-Initiative" stark an und führte zu unzumutbaren Arbeitsbedingungen und häufigen Wechseln der Mitarbeiter. "Der SCI ist getragen von wenigen aktiven Leuten, die mit allen Anforderungen überfordert und überlastet sind. Wir versuchen, die anfallenden Arbeiten zu bewältigen, für eine weitere Auseinandersetzung mit den Zielen des SCI und mit aktuellen Fragen fehlen Kraft und Zeit", fasste eine Sekretariatsmitarbeiterin ihre Erfahrungen zusammen, nachdem sie zwei Jahre als Langzeitfreiwillige und ein Jahr als bezahlte Kraft im Sekretariat tätig gewesen war und ihre Stelle gekündigt hatte.[7] Eine gewisse Entlastung des Sekretariats trat ein, als eine "Ost-West-Arbeitsgruppe" gegründet und die Arbeitsgruppe "Afrika" reaktiviert worden war.[8]
Nicht nur die personellen Ressourcen, auf die sich der SCI stützen konnte, wurden knapp. Knapp wurden auch die finanziellen Mittel. Zwar gingen die Einnahmen durch Beiträge, Abonnementsgebühren und Spendenaufrufe in absoluten Zahlen nicht zurück. Sie liessen sich durch Anpassungen (1979, 1981) und besondere Aufrufe auf einer durchschnittlichen Höhe von Fr. 71'000.- halten. Ihr Ertrag konnte jedoch nicht mit den steigenden Ausgaben Schritt halten. Die Folge war, dass der SCI zusätzliche Geldquellen erschliessen und teilweise grosse Defizite in Kauf nehmen musste. Bis 1980 brachten Spenden und Beiträge bis auf wenige Ausnahmen immer mehr als die Hälfte aller Einnahmen auf. Von 1981 an reduzierte sich ihr Anteil auf etwas mehr als einen Drittel der Einnahmen. Wer in die Lücke sprang, geht aus dem Vergleich der Einnahmen von 1979 und 1984 hervor: Es zeigt sich, dass die "eigenen Einnahmequellen" wie "Kurzzeitdienste", "Beiträge/Abonnemente", "Spenden" und "Agenda/Finan-

[1] SCI-B 166/1978, 167/1978
[2] SCI-B 166/1978
[3] SCI-B 168/1978
[4] SCI-B 188/1983
[5] SCI-B 191/1983
[6] SCI-B 198/1985
[7] SCI-B 195/1984
[8] SCI-B 193/1984

zierungsaktionen" in ihrer Bedeutung stark zurückgingen und stattdessen verhältnismässig viele Gelder über die "Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände" (SAJV) und die "Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe" (DEH), die beide Bundesgelder verwalten, hereinkamen. Ein wesentlicher Betrag wurde auch aus den eigenen Reserven gedeckt.[1]

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der SCI in den 15 Jahren, in denen er sich an den Auseinandersetzungen um zwei Zivildienstinitiativen beteiligte, personell und finanziell ausgezehrt und einer Zentralisierungs-, Hierarchisierungs- und Bürokratisierungstendenz unterworfen wurde. In einer ersten Phase verschoben sich die Prioritäten des SCI, was Strukturveränderungen nach sich zog. Die Münchensteinerinitiative drängte dem SCI Aufgaben auf, die sich auf die bundesstaatliche Ebene bezogen und nur in spezialisierten Arbeitsgruppen adäquat gelöst werden konnten. Die Ortsgruppen, die Ende der 60er, anfangs der 70er Jahre noch eindeutig Priorität hatten, verloren an Aufmerksamkeit und Bedeutung. Wichtig waren nun nicht mehr aktive Ortsgruppen, sondern Arbeitsgruppen, die Einfluss auf die bundesstaatlichen Entscheidungsprozesse zur Münchensteinerinitiative zu nehmen versuchten. Der Verzicht auf die Ortsgruppenpriorität und die Konzentration auf die Zivildienstinitiative schränkte Handlungsmöglichkeiten ein: Was in Ortsgruppen dezentral getan werden konnte, war nicht mehr so wichtig, was in Arbeitsgruppen in bezug auf die Zivildienstinitiative wichtig wurde, war eine zentrale Tätigkeit, die Mobilität und Fachwissen voraussetzte und die Kapazität vieler SCI-Aktivisten sehr bald überforderte. Dass es an den Prioritäten und am Mangel an Handlungsmöglichkeiten und nicht am "Schlaf" der Mitglieder lag, dass die Ortsgruppen "einschliefen", zeigt die Tatbeweisinitiative: Die Unterschriftensammlung und der Abstimmungskampf, die beide dezentrale Handlungsmöglichkeiten mit zentralem Bezug schufen und vom Initiativkomitee bewusst zur Aktivierung auf breiter Basis genutzt wurden, erlaubten eine breite Mobilisierung in Regionalgruppen, die ihre Wirkung sogar auf SCI-Ortsgruppen hatte. Diese Chance wurde in der ersten Phase vom SCI jedoch nicht genutzt, so dass sein Ortsgruppennetz stark schrumpfte und sich seine Aktivitäten in die stärker kontrollierten Arbeitsgruppen verlagerten. Die Folge war eine stärkere Zentralisierung und Hierarchisierung im SCI.
Die zweite Phase war geprägt vom Entstehen und Wirken neuer Organisationen, die sich intensiv mit dem Zivildienst befassten. Das Münchensteiner Initiativkomitee war von geringer Grösse und hatte wenig Bezug zur Friedensbewegung. Die SZK, die sich Mitte der siebziger Jahre gründete und vor allem das "Initiativkomitee für einen echten Zivildienst" waren wesentlich bedeutender und sprachen einen Kreis von Leuten an, der auch die Rekrutierungsbasis des SCI bildete. Wer sich nun für einen Zivildienst einsetzen oder dafür Geld aufbringen wollte, war nicht mehr darauf angewiesen, im SCI aktiv zu werden oder den SCI finanziell zu unterstützen. Der SCI hatte sein Quasi-Monopol in der Zivildienstfrage verloren. Zwar verfügte er nach wie vor über das qualifizierteste Fachwissen und das effizienteste "know-how", was die Organisation von Zivildiensteinsätzen betraf, aber die politische Diskussion prägten nun SZK und Initiativkomitee, und mit den Modellzivildiensten und Zivildiensttagen bot auch das Initiativkomitee Einsatzmöglichkeiten für Freiwillige. Was der SCI zur SZK und zur Tatbeweisinitiative beitragen konnte, tat er ohne organisationsegoistische Rücksichten. Von der Mobilisierungswelle aber profitierte er als Organisation nicht. Seine bereits arg strapazierten finanziellen und personellen Kapazitäten wurden im Gegenteil noch knapper, und der SCI geriet schliesslich an den Rand seiner organisatorischen Existenz.

[1] Vgl. die Jahresrechnugen des SCI 1979 und 1984

Die Schweizerische Zentralstelle für Friedensarbeit und die friedenspolitischen Initiativen

Die "Schweizerische Zentralstelle für Friedensarbeit" (SZF) war eine Gründung der Zwischenkriegszeit. Sie entstand 1924 im Zusammenhang mit der "Nie wieder Krieg-Bewegung", die nach dem Ersten Weltkrieg aufgekommen war. Ihre "Hochzeit" erlebte sie in den 20er und frühen 30er Jahren.[1] Mitte der 30er Jahre aber geriet die SZF in den Sog der Krise, die die ganze damalige Friedensbewegung der Schweiz erfasst hatte.[2] Die SZF war durch die Krise der Friedensbewegung vor und während des Zweiten Weltkriegs also schon geschwächt, als sie nach Kriegsende wieder aktiver in die friedenspolitischen Auseinandersetzungen einzugreifen und ihr in den Kriegsjahren entwickeltes "Programm des Friedens" in die Tat umzusetzen begann. Doch konnte sie sich in den ersten Nachkriegsjahren wieder etwas erholen: Sie widersetzte sich der Einführung des militärischen Vorunterrichts, trat für einen Zivildienst, ein Waffenausfuhrverbot sowie für die Reduktion des Militärbudgets und ein Engagement für die Entwicklungsländer ein. Sie wandte sich gegen den Ausbau des Luftschutzes, die Aufrüstungspläne der Militärs und den Verkauf von Kriegsspielzeugen. Sie warb für den Beitritt der Schweiz zur UNO und unterstützte die Aktionen gegen eine neue Staatsschutzverordnung. Die SZF blieb Mitglied des RUP, bis dieses sich 1949 auflöste, und trat dem SFR bei, in dessen Rahmen sie sich vor allem den Themen Waffenausfuhr und Zivildienst annahm. Innerhalb des SFR gehörte sie der Fraktion der "entschiedenen Friedensorganisationen" an, die den SFR auf eine radikalere Politik verpflichten wollte. Die SZF gab eine Reihe von Broschüren heraus, veröffentlichte regelmässig ihren "Pressedienst" und unterhielt die "Pazifistische Bücherstube". Der Mitgliederbestand der SZF erholte sich nach dem Krieg wieder und zählte 1950 820 Personen.

Auch finanziell hatte sich die Lage gebessert. Ende der vierziger Jahre hatte die SZF einen Aktionsfonds, den sie mit 10'000.- Franken dotieren wollte, bereits zu einem Drittel geäufnet.[3] Insgesamt stellte sich die SZF in den ersten Nachkriegsjahren als aktivistische, radikal-pazifistische Organisation dar, die den Einbruch der Kriegszeit überwunden zu haben schien und langsam wieder Tritt fasste. Der Aufschwung dauerte jedoch nicht lange. Bereits anfangs der 50er Jahre begann sich das Blatt wieder zu wenden: Das politische Klima war mit dem beginnenden "Kalten Krieg" erneut erstarrt, nur trat an die Stelle des Anti-Nationalsozialismus der Anti-Kommunismus. Zudem entwickelte der SFR nach dem Austritt der "Schweizerischen Gesellschaft für die Vereinten Nationen" unter dem Einfluss der "entschiedenen Friedensgruppen" eine Politik, die die SZF konkurrenzierte und deren Aktivisten erlaubte, vermehrt im Rahmen des SFR tätig zu sein. Unter diesen veränderten Bedingungen verlor die SZF wieder Mitglieder und geriet von neuem in die roten Zahlen. Auch das Engagement der Aktivisten im Rahmen der SZF liess nach, der Ausschuss tagte weniger häufig als Ende der 40er Jahre. Der Bericht für das Jahr 1951 hielt fest: "Grosse Aktionen konnten leider nicht unternommen werden, so not sie unserer Zeit getan hätten. Wir mussten uns auf kleinere Dinge beschränken, nicht weil uns die Ideen zu grösseren gefehlt hätten, sondern weil die finanziellen Kräfte, oft aber auch die persönlichen Möglichkeiten nicht ausreichten." Die Situation dauerte an: Der Mitgliederbestand sank weiter und drohte zu überaltern, weil vor allem der Nachwuchs junger Mitglieder ausblieb. Die Rechnung konnte nur ausgeglichen werden, weil der Aktionsfonds angegriffen wurde.[4]

Die SZF war also nicht in guter Verfassung, als die erste Chevallierinitiative auch das Interesse der SZF erregte. Diese empfahl ihren Mitgliedern, den Vorstoss zu unterstützen, kam aber dazu, "sie nicht offiziell zu unterstützen, weil uns ihre Formulierung

---

[1] Kugler 1979, S.73-110

[2] Vgl. die Jahresberichte der SZF für die Jahre 1936ff.

[3] Vgl. die Jahresberichte der SZF für die Jahre 1946-1949; Amherd 1983, S.45

[4] Jahresbericht der SZF 1951 vom 9.3.1952; 1952 vom 8.3.1953; 1953 vom 21.3.1954

nicht grundsätzlich und klar genug erschien".[1] Als dann aber die zweite Auflage in Form der Doppelinitiative gestartet wurde, war die SZF im "Oltener Komitee" dabei. "Es ist doch gut, dass der SZF wieder einmal eine grosse Aufgabe zu lösen aufgegeben ist", frohlockte der Jahresbericht 1955, nachdem die SZF vom Initiativkomitee beauftragt worden war, "die Unterschriftensammlung mit allem Zubehör durchzuführen". Und weiter: "Diese Gelegenheit führt aus dem 'Tramp' papierener Feststellungen, Protesten, Aufklärungen in Sachen des Friedens heraus und packt ein Stück praktischen Kampfes im Dienste des Friedens an." Die SZF leistete ein gutes Stück der Arbeit, die zur Lancierung der Doppelinitiative nötig war, aber von einem neuen Anlauf der Organisation war nichts zu verspüren. Dennoch fand die SZF Zeit und Kraft, nicht nur die Unterschriftensammlung zu organisieren, sondern sich auch gegen den Luftschutzdienst, die Atomwaffenversuche, die Vorbereitungen der biologischen Kriegsführung und eine schweizerische Beteiligung am internationalen Wettrüsten einzusetzen.[2]
Nach dem Rückzug der Doppelinitiativen rückte in der zweiten Hälfte der 50er Jahre ein Thema in den Vordergrund, das zunächst die volle Aufmerksamkeit der SZF in Beschlag nahm und sie später an den Rand ihrer Existenz brachte: die Atombewaffnung der Schweiz. Schon 1945 hatte die SZF ein Flugblatt zum Problem "Die A-Bombe und die Schweiz" herausgegeben, und bereits 1946 registrierte sie die Zusammenarbeit militärischer und wirtschaftlicher "Stellen zur Förderung der Erkenntnisse über die Atom-Energien".[3] Doch ins Zentrum ihrer Aktivitäten rückten die Atomwaffen erst, als Militärs die Ausrüstung der Schweizer Armee mit dieser neuen Waffengeneration verlangten und beim Bundesrat Gehör fanden. Die SZF schloss sich dem Kampf gegen die atomare Aufrüstung, den sich die im SFR zusammengeschlossenen Friedensorganisationen als "Grundlinie für ihre Tätigkeit" gegeben hatten, sofort an. Sie veröffentlichte Albert Schweitzers Aufruf gegen die Atomwaffen, verbreitete die Flugschriften "Atomgefahr über der Schweiz" und beteiligte sich "mit allen Möglichkeiten" an der Unterschriftensammlung der SBAA. Im Hinblick auf die Beratung der Initiative im Parlament und auf die Abstimmung, sah die SZF die Notwendigkeit "alle geistigen und finanziellen Kräfte vorbereitend zu ordnen".[4]
Der Stellenwert der beiden Atominitiativen wurde für die SZF so hoch, dass die bereits geschwächte Organisation noch bereit war, wichtige Elemente ihrer Organisation in die SBAA einzubringen:

- "Pressedienst": Obwohl er sich in seinem 14. Jahrgang eines zunehmenden Interesses erfreute und mehr Abonnenten gewonnen hatte, sah sich die SZF "gezwungen, das weitere Erscheinen unseres Nachrichtenblattes ab dem 1.1.1961 einzustellen, zugunsten unserer Mitarbeit an und zur Förderung des 'Atombulletins'".[5]
- Aktivisten: Ueber das Jahr 1961 berichtete die SZF: "Da ... die Tätigkeit der SZF wesentlich auf das Ringen um die atomare Aufrüstung der Schweiz eingestellt war, so beschränkte sich ihre besondere Tätigkeit dieses Jahr auf einen recht bescheidenen Umfang. Es ging wesentlich um die Erhaltung des Arbeitsganges unseres Sekretariats. ... Besondere Aktionen im Dienste des Friedens zu unternehmen drängte sich dieses Berichtsjahr nicht auf, ganz abgesehen davon, dass die geschäftsführenden Kräfte durch ihre Mitarbeit an der Bewegung gegen die atomare Aufrüstung der Schweiz vollauf beansprucht waren."[6]

---

[1] Jahresbericht der SZF 1954 vom 6.3.1955
[2] Jahresbericht der SZF 1955 vom 18.3.1956
[3] Jahresbericht der SZF 1946 vom 16.3.1947
[4] Jahresbericht der SZF 1957 vom 15.3.1958; 1958 vom 8.3.1959
[5] Jahresbericht der SZF 1960 vom 25.2.1961
[6] Jahresbericht der SZF 1961 vom 24.2.1962

Parallel dazu verlor die SZF weiter an Mitgliedern und Vermögen.[1] Aus den Abstimmungskämpfen um die erste Atomwaffeninitiative ging die SZF schliesslich derart geschwächt hervor, dass sie die Existenzfrage stellen musste: "Sind bis vor kurzem die im SFR zusammengefassten Friedensgruppen jeweilen die Träger von Aufklärungsbestrebungen und politischen Aktionen in bezug auf die Verantwortung des Schweizers gegenüber dem nationalen und internationalen Kampf um den Frieden gewesen, so hat sich diese Tätigkeit nun wesentlich auf die neue schweizerische Bewegung gegen die atomare Aufrüstung verlagert... Wir alle wünschen gewiss neidlos diesen Bestrebungen grössten Erfolg. Zugleich aber müssen wir uns fragen: Was bleibt dann aber noch den historischen pazifistischen Friedensgruppen zu tun übrig?"[2] Zwei Antworten auf diese Frage wurden in der SZF erwogen: Einerseits sah man die Möglichkeit, die Atomwaffenfrage "als ein Symptom der totalen Militarisierung" in ihre friedenspolitischen Zusammenhänge zu stellen und "diesen militaristischen, totalitären Zeiterscheinungen auf den Leib zu rücken".[3] Anderseits erwog man, ob die SZF "im Verlauf einer nicht zu vermeidenden Konzentration der vorhandenen pazifistischen Friedensgruppen der Schweiz ... nicht für manche dieser Gruppen die Geschäfts- und Vertriebsstelle werden könnte".[4]
Zum Tragen kam keiner dieser Vorschläge. Die SZF war organisatorisch derart ausgezehrt, dass sie sich nicht mehr aufrappeln und zu einer eigenständigen Funktion und Position innerhalb der Friedensbewegung finden konnte: Ihr Mitgliederbestand war überaltert und auf etwa 300 Personen zurückgegangen.[5] 1964 verzichtete sie endgültig zugunsten des "Atombulletins" auf ihren "Pressedienst". Ein Jahr darauf erschien ihr letzter Jahresbericht[6] und nochmals ein Jahr später trat die letzte Mitgliederversammlung zusammen, die die Ueberführung der SZF ins "Informationszentrum für Abrüstung und internationale Zusammenarbeit" und der ehemaligen "Pazifistischen Bücherstube" in die Versandbuchhandlung "buch 2000" beschloss.[7] Während "buch 2000" als Genossenschaft eine rege Tätigkeit entfaltete, war das "Informationszentrum" eine Totgeburt, von der später kaum mehr etwas zu hören war.[8]

Zusammenfassend lässt sich zur organisatorischen Entwicklung der SZF unter dem Einfluss der Chevallier- und Atominitiativen sagen, dass dieser Friedensorganisation vor allem durch ihr Engagement für die Atominitiativen faktisch der Todesstoss versetzt wurde. Zwar war sie bereits geschwächt aus dem Zweiten Weltkrieg hervorgegangen und hatte nach einem kurzen Aufschwung mit dem Beginn des "Kalten Krieges" und der Konkurrenzierung durch den SFR anfangs der 50er Jahre erneut einen Einbruch erfahren. Doch ihre organisatorische Eigenständigkeit verlor sie erst im Zuge der Auseinandersetzungen um die Atominitiativen. Diese zogen zunächst die volle Aufmerksamkeit der SZF auf diese friedenspolitische Forderung. Im Sog der Initiativbewegung brachte die SZF dann ihr Publikationsorgan und ihre Aktivisten in diese ein. Für neue Leute, die sich durch die Initiativbewegung mobilisieren liessen, war mit der SBAA eine Organisation gegeben, die sich im Rahmen der auf die Atomwaffenfrage ausgerichteten Friedensbewegung als prioritäres Handlungsfeld anbot. Für die SZF fielen weder personelle noch finanzielle Ressourcen ab, sodass sie nach den Abstimmungen am Rand ihrer Existenz stand. Selbst ihre Aufgabe hatte die SZF verloren. Zu stark hatten die Atomwaffen im Vordergrund gestanden und friedenspoli-

---

[1] ebd.
[2] Jahresbericht der SZF 1962 vom 20.3.1963
[3] ebd.
[4] Jahresbericht der SZF 1964 vom 27.2.1965
[5] Amherd 1983, S.45
[6] Jahresbericht der SZF 1964 vom 27.2.1965
[7] Amherd 1983, S.45
[8] ebd.

tische Zusammenhänge und andere Forderungen in den kaum beachteten Hintergrund gerückt.

6.3.4. Zusammenfassung

Die Frage, die in diesem Kapitel zu beantworten war, heisst: Wirken die friedenspolitischen Initiativen auf die Organisationsstrukturen und -formen der Friedensbewegung zurück und wenn ja, in welcher Art? Die Vermutung war, dass die friedenspolitischen Initiativen zentralisierend, konzentrierend und bürokratisierend auf die Friedensbewegung zurückwirken. Zunächst wurde festgestellt, dass die friedenspolitischen Initiativen teilweise durch bestehende Organisationen getragen werden, andere Anlass zur Gründung eigenständiger neuer Organisationen sind. Unabhängig davon, ob sich eine Organisation aus dem weiteren Umfeld der Friedensbewegung mit ihrem Vorstoss für eine gewisse Zeit der Friedensbewegung anschliesst, oder ob eine neue Organisation entsteht, die sich als Einpunktbewegung und formell unabhängig von den Dachorganisationen der Friedensbewegung konstituiert, bereichern die organisatorischen Träger einer friedenspolitischen Initiative die Organisationsstruktur der Friedensbewegung und erschliessen dieser theoretisch ein zusätzliches Mobilisierungspotential. Die nähere Untersuchung der mobilisierenden Wirkungen der organisatorischen Ableger der Initiativbewegungen zeigt allerdings, dass eine zusätzliche Mobilisierungswirkung nur bei der Unterschriftensammlung in konservativen Kantonen festzustellen ist. Ansonsten sind die organisatorischen Ableger für eine Initiativbewegung zwar unabdingbar, um mobilisieren zu können; einen signifikanten Einfluss auf überdurchschnittliche Mobilisierungen aber haben sie nicht.

Die vermuteten Zentralisierungswirkungen friedenspolitischer Initiativen zeigen sich sowohl bei den organisatorischen Trägern der Initiativbewegungen als auch bei andern Organisationen der Friedensbewegung:

- Die organisatorischen Träger der Initiativbewegungen entsprechen dem zentralistischen Organisationsmodell: Sie sind Gründungen von oben nach unten, vom Zentrum in die Peripherie. Es bilden sich zuerst die Initiativkomitees, und diese mühen sich anschliessend um ihre organisatorischen Ableger in den Regionen und Städten. Die lokalen und regionalen Ableger der Initiativbewegungen bleiben vom Zentrum abhängig und auf dieses fixiert. Ihre Aktivitäten und Handlungsangebote richten sich nach den Bedürfnissen ihres Zentrums und sind damit dem Rhythmus der Initiativbewegungen unterworfen. Fällt das Zentrum aus oder bietet es zeitweise keine Handlungsmöglichkeiten an, werden die organisatorischen Ableger schwächer oder brechen nach der Abstimmung völlig zusammen. Ihre Existenz leitet sich fast vollständig von der der Initiative ab.
Anderseits entsprechen die organisatorischen Träger der Initiativbewegungen auch dem partizipativen Organisationsmodell: Sie konstituieren sich als offene Organisation, die ihren Mitgliedern Teilnahme und Entscheidungsmöglichkeiten einräumen: Mitreden und mitbestimmen kann, wer das Ziel der Initiativbewegung teilt und daran mitarbeitet. Allerdings schränkt sich der Kreis der Personen, die partizipieren können, auf die Aktivisten ein. Nur wer über Zeit und Kraft für ein hohes Engagement verfügt, kann Einfluss nehmen. Wer lediglich spendet, unterschreibt oder "Ja" stimmt, ist von den Entscheidungen ausgeschlossen. Er kann bestenfalls indirekt Einfluss nehmen, indem er seine weitere Unterstützung versagt.
Zum zentralistischen Organisationsmodell tendieren Initiativbewegungen, weil ihr Ziel mit einer solchen Organisationsstruktur einfacher und effizienter zu erreichen ist, denn Initiativen brauchen einheitliche Formulare, ein koordiniertes Vorgehen mit Bezug auf die zentralstaatliche Ebene usw.
Zum partizipativen Organisationsmodell neigen Initiativbewegungen, weil sie ihre Mitstreiter weder mit materiellen noch repressiven Sanktionen aktivieren können. Sie sind auf freiwillige Mitarbeit angewiesen, die sich nur durch Mitentscheidungsmöglichkeiten fördern lässt. Den Widerspruch zwischen zentralistischer Struktur und demokrati-

scher Oeffnung lösen Initiativbewegungen zugunsten ihres Zentrums: Obwohl dieses einem erweiterten Personenkreis Mitentscheidungs oder Mitspracherechte einräumt, bleiben die wichtigsten Entscheidungen bei ihm. Es verfügt nicht nur über einen Informationsvorsprung, in seinem Schoss sind auch jene formalrechtlich bevorzugten Personen, die allein die zentrale Entscheidung, ob die Initiative zurückgezogen wird oder nicht, treffen können. Auf seine Entscheidungsfreiheit ist das Zentrum so lange angewiesen, solange es fähig bleiben will, mit seinen zentralistisch organisierten Gegnern zu verhandeln und dabei mit dem Rückzug der Initiative locken und mit dem Festhalten an ihr drohen zu können.
- Auch bei den andern Organisationen der Friedensbewegung, die sich intensiv mit einer Initiative auseinandersetzen, lassen sich Zentralisierungstendenzen feststellen: Die Initiative drängt ihnen neue Prioritäten auf. Um in die Auseinandersetzungen um die Initiative eingreifen zu können, braucht es Gremien, die sachkundig und rasch auf der zentralstaatlichen Ebene intervenieren können. Zentralisierte Gremien, die dafür prädestiniert sind, erhalten einen grösseren Stellenwert, werden aber auch stärker kontrolliert, weil sie für die Gesamtorganisation tätig sind. Die neuen Prioritäten und die zunehmende Bedeutung zentraler Gremien führen zu einer Vernachlässigung anderer Aktivitäten und dezentraler Strukturen.

Auch die Konzentrations und Bürokratisierungstendenzen zeigen sich sowohl bei den organisatorischen Trägern der Initiativbewegungen als auch bei andern Organisationen der Friedensbewegung:

- Initiativbewegungen ziehen Personal und Geld aus andern Friedensgruppen ab. Auf diese Ressourcen sind sie angewiesen, denn Personal und Finanzen sind in der Friedensbewegung knapp und ihre Mobilisierung ausserhalb ist schwierig. Die friedenspolitischen Initiativen bewirken also einen Konzentrationsprozess innerhalb der Friedensbewegung.
Sind die Initiativbewegungen einmal selbst knapp an Personal, z.B. zwischen Unterschriftensammlung und Abstimmungskampf, vor allem aber nach der Abstimmung, dann nimmt die Bedeutung der professionalisierten Sekretariate innerhalb der Initiativbewegung zu, ja die Aktivitäten konzentrieren sich in einigen Fällen ausschliesslich auf diese.
- Die Konzentration von Personal und Geld bei den Initiativbewegungen führt bei andern Organisationen zu finanziellen Engpässen und Bestandsproblemen. Dazu kommt, dass die Prioritätsverlagerung und der Bedeutungsverlust dezentraler Strukturen, die durch die Initiative ausgelöst werden, in den andern Organisationen zusätzlich Handlungsmöglichkeiten einschränkt und die Personalknappheit verschärft. Beides führt dazu, dass sich die Aktivitäten auf einen kleinen Kreis von Leuten, vor allem aber auf die professionalisierten Sekretariate konzentrieren.

Insgesamt gesehen prägen die friedenspolitischen Initiativen die Organisationsstrukturen und -formen der Friedensbewegung, indem sie Zentralisations- und Konzentrationsprozesse fördern. Vorübergehend erhöhen sie zwar die Vielfältigkeit und das Handlungsangebot der Friedensbewegung. Langfristig aber schränken sie beides ein, weil andere Organisationen in ihren Sog geraten, und sie selbst nach den Abstimmungen massiven Demobilisierungsprozessen unterworfen sind. Organisatorische Träger friedenspolitischer Initiativen, die sich nur vorübergehend der Friedensbewegung anschliessen, und die ihre Existenz nicht von der Initiative selbst ableiten, sind wesentlich stabiler. Sie bleiben auch nach Abstimmungsniederlagen funktionsfähig.

7. Zusammenfassung

Untersuchungsgegenstand des zweiten Teils waren die Wirkungen friedenspolitischer Initiativen. Einmal die primär- und sekundärindirekten Wirkungen nach der Definition Guts, zum andern die Rückwirkungen auf Ziele, Organisationsstruktur und Aktionsformen der Friedensbewegung. Unberücksichtigt konnten die direkten Wirkungen nach Guts Definition bleiben, weil keine der friedenspolitischen Initiativen der Nachkriegszeit in der Volksabstimmung angenommen wurde.
Auf den ersten Blick sind primär-indirekte Wirkungen friedenspolitischer Initiativen zu verzeichnen. Aus der Nähe betrachtet nehmen sich diese jedoch sehr bescheiden aus:

- Der Anteil der Militär- und Rüstungsausgaben an den gesamten Bundesausgaben sank nicht wegen den Chevallierinitiativen, sondern weil andere Bundesaufgaben neu hinzukamen oder ein Nachholbedarf zu decken war.
- Der Verzicht der Schweiz auf Atomwaffen war keine späte Frucht der Atominitiativen, sondern Folge der Unterzeichnung des Atomsperrvertrags aufgrund energie- und wirtschaftspolitischer Erwägungen und Zwänge.
- Die Verschärfung der rechtlichen Grundlagen der Waffenausfuhr dürfte die Exporte zwar erschwert haben, führte aber weder zu einer quantitativen Einschränkung noch zu einer Entproblematisierung der Rüstungsgüterexporte aus der Schweiz.
- Die "Entkriminalisierung" des Strafvollzuges für Militärdienstverweigerer droht auf eine Strafverschärfung hinauszulaufen und ändert nichts daran, dass es in der Schweiz keinen Zivil- oder Ersatzdienst für Militärdienstverweigerer gibt.

Für alle von friedenspolitischen Initiativen angezielten Bereiche gilt: Aus der Sicht der Friedensbewegung sind die Probleme nach wie vor ungelöst und damit nicht aus Abschied und Traktanden gefallen. Gemessen am umfassenden "Programm des Friedens", das sich die schweizerische Friedensbewegung im und kurz nach dem Zweiten Weltkrieg gab, sind durch die friedenspolitischen Initiativen keine Fortschritte erzielt worden.
Mochten die Wirkungen auch bescheiden und gemessen am "Programm des Friedens" sogar gar nicht zu verzeichnen gewesen sein, Reaktionen von seiten der Behörden - sei es vom Bundesrat oder vom Parlament - erzwangen die friedenspolitischen Initiativen in jedem Fall. Sie reichten - wie bereits im ersten Teil festgestellt wurde - von der Ungültigkeitserklärung über die Ablehnung bis zum partiellen Entgegenkommen. Das Ausmass dieser Wirkungen der friedenspolitischen Initiativen, der Grad der Schroffheit, mit der sie abgelehnt, oder der Grad des Entgegenkommens, mit dem auf sie reagiert wurde, hing dabei vom politischen Umfeld, vom "Protestzyklus" ab, in dem die Initiative situiert war:

- Die Chevallierinitiativen standen am Ende "ihres" Protestzyklus': Der Widerstand gegen die Militärausgaben und die Verteilungskämpfe waren bereits abgeklungen. Der Antikommunismus sorgte für eine neue Abwehrmentalität und erreichte wenig später - 1956 - seinen Höhepunkt. Zwar warnten die welschen Parlamentarier vor möglichen Protesten gegen die Ungültigkeitserklärung. Die Mehrheit der Ständeräte und die Hälfte der Nationalräte liess sich jedoch nicht davon abhalten, erstmals eine Initiative ungültig zu erklären. Zwar hatten es die Initianten den Behörden einfach gemacht, einen Formfehler zu finden und diesen Entscheid zu fällen, doch zeigen die Unterschiede zwischen den Begründungen der verschiedenen Instanzen (Bundesrat, Nationalrat, Ständerat), dass die Ungültigkeitserklärung keine eindeutig juristische, sondern eine politische Entscheidung war. Die von den Krisen- und Kriegsjahren zusammengeschweisste "nationale Schicksalsgemeinschaft" wies zwar Risse auf, diese waren jedoch einerseits soweit gekittet und übertüncht, dass sich die Behörden die schroffe Haltung gegenüber der ersten Chevallierinitiative erlauben konnten; anderseits konnte damit aber auch vermieden werden, dass die antimilitärische Haltung, die unzweifelhaft vorhanden und in den guten Sammelergebnissen für die Chevallierinitiativen zum Ausdruck gekommen war, in einer Abstimmung sich erneut manifestieren konnte. Auf die Wirkung ihrer propagandistischen Möglichkeiten konnten die Gegner noch nicht

vertrauen: Erst wenige Jahre zuvor war eine Initiative vom Volk entgegen der Empfehlung des Parlaments gutgeheissen worden.[1] Der Unmut war da und "Ungarn" noch nicht geschehen.
- Die Atominitiative 1 ging "ihrem" Protestzyklus voraus. Zwar war sie getragen vom keimenden Nonkonformismus und trug ihrerseits zur Stärkung oppositioneller Strömungen bei. Doch als das Parlament seine Position zur Initiative einnahm, war die Unruhe, welche die bundesrätliche Erklärung zur Atomwaffenfrage im Sommer 1958 ausgelöst hatte, bereits Vergangenheit, die internationalen Antiatomwaffenbewegungen waren am Abklingen, die nach "Ungarn" antikommunistisch angeheizte Abwehrmentalität war noch intakt und der Mirage-Skandal, der den innenpolitischen Boden für die Gegner der Atomwaffen wieder fruchtbarer machte, stand noch bevor. Die Behörden hatten keine Veranlassung, auf die Forderungen der Initiative einzugehen.
- Die Atominitiative 2 wurde vor demselben Hintergrund behandelt wie ihre Vorgängerin. Zudem hatte die Abstimmung über die Atomwaffeninitiative 1 das Kalkül der Behörden aufgehen lassen. Es gab kaum Grund, dem zweiten Vorstoss in gleicher Angelegenheit mehr Chancen einzuräumen, wurde doch auch diese Initiative unter dem Aspekt "Atomwaffen: ja oder nein?" diskutiert. Das Buhlen der Parteiführung der SPS um einen Gegenvorschlag war aussichtslos. Die Gewinner der ersten Abstimmung hatten ein Interesse daran, den Trend auszunützen und möglichst rasch auch den zweiten Vorstoss vom Tisch zu fegen. Der Bundesrat hatte seinen Bericht zur zweiten Initiative denn auch bereits zweieinhalb Monate nach der Abstimmung über den ersten Vorstoss veröffentlicht.
- Die Waffenausfuhrverbotsinitiative und die erste Zivildienstinitiative standen im Zentrum "ihres" Protestzyklus'. Zwar kamen die Unterschriften eher mit Mühe zusammen, dennoch schafften sie es, auf den Wellenkamm der 68er Bewegung zu gelangen. Davon profitierte vor allem die Waffenausfuhrverbotsinitiative und in ihrem Sog die erste Zivildienstinitiative. Die Behörden mussten den Forderungen der Initianten entgegenkommen, so gross war der Rückhalt in der kritischen und reformfreudigen Oeffentlichkeit nach 1968. Also beschlossen sie ein Waffenausfuhrgesetz und nahmen die Anregung der ersten Zivildienstinitiative entgegen. Damit war Zeit zu gewinnen und eine erneute Abstimmung nach dem "Fast"-Erfolg der Waffenausfuhrinitiative zu umgehen. Mit dem ökonomischen Einbruch 1974/75 ging auch die Aera der 68er Bewegung zu Ende. Statt Reformgläubigkeit wurde Konservatismus, statt Kritik Anpassung Trumpf. Die Trendwende schlug sich sogleich auf die Reaktion der Behörden auf die erste Zivildienstinitiative nieder: Der verhältnismässig fortschrittliche Entwurf der Expertenkommission wurde zur bundesrätlichen Ersatzdienstvorlage verbogen, die kaum jemanden befriedigte und nicht mehr den Zielen der Initianten entsprach. Die Befürworter eines Zivildienstes wurden gespalten und paralysierten sich in der Abstimmung gegenseitig.
- Die zweite Zivildienstinitiative lag wieder im Zentrum "ihres" Protestzyklus': 1977, nach dem Einbruch der 68er Bewegung lanciert, kam sie zur Behandlung und Abstimmung in der "Hochzeit" der "neuen" Friedensbewegung. Auch zeichneten sich ähnliche Koalitionen ab wie 1972 bei der Abstimmung über die Waffenausfuhrverbotsinitiative. Diese beiden Faktoren hätten ein gutes Ergebnis der Zivildienstinitiative erwarten lassen. Es kam anders: Die Zivildienstinitiative 2 erreichte ein schlechteres Resultat als ihre Vorgängerin 1977. Der Unterschied zwischen der Abstimmung über die Waffenausfuhrverbotsinitiative 1972 und über die zweite Zivildienstinitiative 1984 lag darin, dass die 68er Bewegung weit in bürgerliche Schichten hinein ausgestrahlt hatte, während dies die "neue" Friedensbewegung nach 1980 nicht schaffte. Das breite Zwischenfeld jener Stimmbürger, die nicht zum vorneherein eine klare politische Haltung einnehmen, war 1972 für die Waffenausfuhrverbotsinitiative und 1977 wie 1984 gegen die Zivildienstinitiative. Der "neuen" Friedensbewegung und mit ihr der zweiten Zivildienstinitiative gelang es zwar, die alternative Szene, die Frauen-, Dritte Welt-, Jugend- und Oekologiebewegung zu sammeln, zu eindrücklichen Demonstrationen zu

[1] Initiative "Rückkehr zur direkten Demokratie", Volksabstimmung vom 11.9.1949, vgl.: Bundeskanzlei (Hrsg.) 1974/80, S.128

bewegen und für den Zivildienst an die Urnen zu bringen, den konservativen Trend aber konnte sie nicht brechen, die Polarisierung zwischen alternativer Szene und angepasster und konservativer Bevölkerungsmehrheit konnte sie nicht aufweichen. Das Kalkül der Behörden, das sich hinter der schroffen Art verbarg, wie ihre Mehrheit im Sommer 1983 die Diskussionen um mögliche Gegenvorschläge zur Zivildienstinitiative abwürgte, ging trotz "Hochzeit" der "neuen" Friedensbewegung auf. In den bisherigen Abstimmungskämpfen hatten die Gegner der Initiativen zudem auch gelernt, ihre materiellen Vorteile effizient auszuspielen.

Die Reaktionen der Behörden auf die friedenspolitischen Initiativen erweisen sich also als flexibel und der Situierung der Initiativen in "ihrem" Protestzyklus angepasst: "Das politische System hat offensichtlich im Verlauf der Entwicklung ein feines Sensorium entwickelt für die möglichen Erfolgsaussichten einer eingereichten Volksinitiative. Es hat gelernt, flexibel auf sie zu reagieren und sie durch dosierte Konzessionen 'unschädlich' zu machen."[1] Dieser Feststellung Werders wird von den friedenspolitischen Initiativen bestätigt. Bleibt man jedoch dabei stehen und wertet die "dosierten Konzessionen" als "erheblichen direkten Einfluss auf die politischen Entscheidungen",[2] dann wird die Funktion dieser Reaktionen nicht erkannt. Geht man jedoch darüber hinaus, unterzieht den "erheblichen Einfluss" auf seine längerfristige Wirkung und misst diese an den Zielen der Initianten, ist die Funktion der behördlichen Reaktionen und ihrer "dosierten Konzessionen" klar zu erkennen: Es geht darum, Protest aufzufangen, weitergehende Forderungen umzuformen, Interessen und Ansprüche von unten auszufiltern und kleinzuarbeiten. Wenn das Entgegenkommen graduell weit gehen muss, weil der Protest ein entsprechendes Ausmass angenommen und öffentliche Resonanz gefunden hat, bleibt die Begrenzung der Wirkung von Initiativen (Schadensbegrenzung) späteren Phasen der Auseinandersetzung vorbehalten. Dies lässt sich am Beispiel der Waffenausfuhrverbotsinitiative, welche mit dem KMG die am weitestgehende primär-indirekte Wirkung erzielte, deutlich verfolgen: Einmal erwiesen sich die Dichte der Reglementierung und ihr nationaler Rahmen als den neuen Entwicklungen im Rüstungsexportsektor unangemessen. Zum andern flaute der Protestzyklus, in dessen Zentrum die Initiative gestanden hatte, ab. Vor allem aber verfiel die Initiativbewegung nach ihrem "Fast"-Erfolg und war deshalb nicht mehr in der Lage, das "bestehende Kräfteparallelogramm" auch weiterhin zu ihren Gunsten zu beeinflussen.[3] Aehnlich verlief es mit der ersten Zivildienstinitiative, die zuerst entgegengenommen und später, als die 68er Bewegung abgeflaut war, verfälscht wurde.
Mit dem Zerfall der Initiativbewegungen nach den Abstimmungen sind nun die Rückwirkungen der friedenspolitischen Initiativen angesprochen, denn dieser ist eine Folge der Initiative selbst. Das heisst mit andern Worten: Initiativen können zwar dosierte Konzessionen erzwingen, indem diese Reaktionen jedoch mit Hilfe von Initiativen provoziert werden, werden gleichzeitig die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass ihre Wirkungen begrenzt bleiben. Initiativen sorgen nämlich zu einem guten Teil selbst dafür, dass die Bewegungen, die sie tragen und die - je nach Situierung im Protestzyklus - auch ihren Einfluss begründen, wieder zerfallen.
Rückwirkungen der friedenspolitischen Initiativen auf die Ziele und programmatischen Aussagen der Friedensbewegung zeigen sich darin, dass die Forderungen, die mit Initiativen durchgesetzt werden sollen, isoliert gestellt und aus ihrem Gesamtzusammenhang herausgebrochen werden.[4] Grund dafür ist einmal das formale Erfordernis der "Einheit der Materie", das von Initiativen erfüllt werden muss. Zum andern ist es der mit dem Instrument Initiative verknüpfte Zwang, innert relativ kurzer Zeit eine gewisse Anzahl Unterschriften zu bekommen und innert weniger Jahre eine zumindest möglichst grosse Minderheit hinter der Forderung zu vereinen. Beides - die Einheit der

---

[1] Werder 1978, S.157.
[2] ebd., S.162
[3] ebd., S.161
[4] Auf diesen Zusammenhang macht auch Tschudi (1979) aufmerksam.

Materie und der Zwang zur breiten Koalition innert kurzer Frist - steht einer komplexen, problemadäquaten und auf eine lange Frist hin angelegten Argumentation im Wege. Der Zwang zur möglichst breiten Koalition fördert darüber hinaus die Tendenz zu taktischen Zugeständnissen, die sich in den Forderungen als Kompromisse niederschlagen, die zu einer Schwächung der Argumentation führen und die die Glaubwürdigkeit von Teilen der Initiativbewegung stark belasten.

Auf die Aktionsformen wirken die friedenspolitischen Initiativen zurück, weil sie Ressourcen binden, andere Aktionen als überflüssig erscheinen lassen und die Aktivisten auf den institutionellen Weg fixieren. Die Folge davon ist, dass in Bereichen, zu denen friedenspolitische Initiativen lanciert werden, die Anzahl von Aktionen zwar trotz Initiative zunehmen kann, dass aber die Zahl direkter Aktionen eindeutig sinkt. Mehr Aktionen appellativer oder demonstrativer Art werden durchgeführt, weil Initiativbewegungen darauf angewiesen sind, mit solchen Aktionen auf ihre Vorstösse aufmerksam zu machen. Weniger direkte Aktionen werden durchgeführt, weil sie sich von ihrem koerziven Charakter her nicht mit dem durch Initiativen eingeschlagenen institutionellen Weg vereinbaren lassen, sondern dazu eher im Gegensatz stehen.

Die Organisationsstruktur der Friedensbewegung wird durch eine Initiativbewegung mit einer unabhängigen Einpunktbewegung oder einer sich vorübergehend der Friedensbewegung anschliessender Organisation bereichert. In beiden Fällen erschliesst sich der Friedensbewegung damit theoretisch ein zusätzliches Mobilisierungspotential. In der Praxis bleibt die zusätzliche Mobilisierungswirkung jedoch bescheiden und ist nur bei der Unterschriftensammlung in eher ländlichen und konservativen Gegenden sichtbar. Ansonsten dienen die zusätzlichen Organisationsstrukturen lediglich dazu, das übliche Mobilisierungspotential auszuschöpfen.
In ihrer Struktur sind die organisatorischen Träger der Initiativbewegungen durch die Initiativen geprägt. Diese zwingt ihnen eine zentralistische, auf die bundesstaatliche Ebene bezogene Organisationsstruktur sowie eine Dynamik auf, die vom Ablauf der Initiative und damit von den Reaktionen der Behörden bestimmt wird. Die Handlungsangebote der Initiativbewegungen bleiben auf die Erfordernisse der Initiative beschränkt und gehen nach der Abstimmung verloren, was zu einem Demobilisierungsprozess führt. Dieser wird noch verstärkt, weil nach den Abstimmungen mit der Initiative auch das "Einigungsvehikel" der heterogenen Bewegung abhanden kommt und zentrifugale Kräfte überhand nehmen können und weil die Abstimmungsniederlage auch mit Enttäuschungen verbunden sein und zur Resignation führen kann.[1]
Den Bestrebungen, die organisatorischen Träger von Initiativbewegungen zu demokratisieren, sind Grenzen gesetzt; einerseits, weil die Mitentscheidungsmöglichkeiten auf einen relativ kleinen Kreis von mobilen und engagierten Aktivisten beschränkt bleiben, anderseits, weil der Umgang mit zentralstaatlichen Behörden sowie das Locken mit dem Rückzug und das Drohen mit dem Festhalten an der Initiative voraussetzen, dass sich ein kleiner Kreis die wichtigsten Entscheidungen vorbehält. Zudem ist unter formalrechtlichen Aspekten auch nur ein kleiner Teil der Initiativbewegung berechtigt, über Rückzug oder Festhalten zu entscheiden.
Da Initiativbewegungen auf der Mitarbeit vieler auf einem geringen Aktivitätsniveau beruht, weisen ihre Organisationsstrukturen Bürokratisierungstendenzen auf, die vor allem in den flauen Zeiten in Erscheinung treten (zwischen Unterschriftensammlung und Abstimmung sowie nach der Abstimmung). Der Einfluss auf andere Orgnaisationen der Friedensbewegung ist ähnlich: Initiativen entziehen ihnen Ressourcen (Konzentrierung) und herrschen ihnen Zentralisierungstendenzen auf, was beides mit der Zeit zur Demobilisierung und Bürokratisierung führt.

Insgesamt wirken friedenspolitische Initiativen integrativ auf die Friedensbewegung zurück:

[1] Vgl. dazu: Heiniger 1980; Werder 1978

- Sie zwingen ihr eine begrenzte Thematik und eine gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge unterschlagende Argumentation auf und passen sie damit vorherrschendem Politikverständnis an.
- Sie kanalisieren Proteste auf den institutionellen und vom politischen Gegner kontrollierten Weg.
- Sie zentralisieren und hierarchisieren die Organisationsstruktur der Friedensbewegung.

Die Folge der integrativen Rückwirkungen der Initiativen für die Friedensbewegung ist deren Schwächung:

- Eine begrenzte Thematik und eine von Zusammenhängen abstrahierende Argumentation schwächt die Position der Friedensbewegung in der politischen Auseinandersetzung und trennt sie von längerfristigen Perspektiven.
- Eine Kanalisierung des Protests auf institutionelle und vom Gegner besetzte Wege, nimmt ihr die Möglichkeit, Form, Ebene und Dynamik einer politischen Auseinandersetzung selbst zu bestimmen.
- Eine Zentralisierung und Hierarchisierung der Organisationsstruktur und Demobilisierungsprozesse schwächen längerfristig den Mobilisierungsgrad der Friedensbewegung.

Mit andern Worten und damit wieder auf die primär-indirekten Wirkungen zurückkommend: Initiativen können kurzfristig das politische "Kräfteparallelogramm" verschieben und dadurch Reaktionen der Behörden erwirken, längerfristig aber schwächen sie die Friedensbewegung gerade deshalb, weil diese ihre Ansprüche und Interessen mit dem Mittel der Initiative durchzusetzen versucht. Dieser Zusammenhang zeigt sich nur, wenn neben den direkten und primär-indirekten Wirkungen der Initiativen auch deren Rückwirkungen in Betracht gezogen werden. Erst daraus geht die eminent integrative Wirkung der direktdemokratischen Institutionen im politischen System der Schweiz hervor.

Bleiben die sekundär-indirekten Wirkungen friedenspolitischer Initiativen, auf die in der politischen Praxis der Friedensbewegung der Wert von Initiativen zunehmend begrenzt wird: Die friedenspolitischen Initiativen der Nachkriegszeit waren Vor-, Mit- oder Nachläufer von Protestzyklen. Insofern leisteten die Diskussionen und Auseinandersetzungen um sie ihren Beitrag zur Bewusstseinsbildung in der Oeffentlichkeit.[1] Doch ist diese Wirkung nicht notwendigerweise darauf zurückzuführen, dass die Forderungen mit Initiativen durchzusetzen versucht wurden. Es spricht nichts gegen die Vermutung, dass die Beiträge der friedenspolitischen Initiativen zu "ihren" Protestzyklen auch mit andern Aktionsformen hätten erzielt werden können. Stellt man die integrativen Rückwirkungen der Initiativen in Rechnung, ist sogar anzunehmen, dass die Protestzyklen durch die Initiativen eher weniger gestärkt wurden, als sie durch andere Aktionsformen hätten gestärkt werden können. Die Schweiz fällt denn auch im europäischen Vergleich nicht durch besonders radikale und breite oppositionelle Bewegungen oder durch eine besonders antimilitaristische und starke Friedensbewegung auf, sondern durch eine eher moderate "politische Kultur" und eine eher "zahme" Friedensbewegung. Und der säkulare Prozess, dem das Militär in der Schweiz unterworfen ist, stellt denn auch kein durch die friedenspolitischen Initiativen hervorgerufenes Spezialproblem der Schweiz dar, sondern ist auch in andern Industrieländern zu beobachten. Die besondere Dringlichkeit dieses Problems ergibt sich in der Schweiz nicht durch das grössere Ausmass, das dieser Prozess in der Schweiz angenommen hat und das mit den Initiativen erklärt werden müsste, sondern durch die grössere Abhängigkeit des schweizerischen Milizsystems von der Einsatzbereitschaft der Bevölkerung. Mag diese auch im Sinken begriffen sein, zu einer Stärkung der Friedensbewegung hat sie nicht beigetragen. Deren Rückhalt in der Stimmbürgerschaft betrug 1962 19% und

[1] Vgl. dazu: Brassel/Tanner 1986; Heiniger 1980

1984 ebenfalls nur 18,9%. Und ein messbarer Einfluss der Auseinandersetzungen um die friedenspolitischen Initiativen auf die Meinung der schweizerischen Bevölkerung zu friedenspolitischen Fragen ist soweit überhaupt Daten vorliegen kaum zu verzeichnen. Die Meinungen zur Frage des Zivildienstes und zur Armee im allgemeinen bleiben über einen Zeitraum von 15 Jahren betrachtet ausgesprochen stabil.
Was sich in dieser Stabilität und in der häufig zu beobachtenden Diskrepanz zwischen den Aeusserungen bei Umfragen und dem tatsächlichem Verhalten an der Abstimmungsurne zeigt - eine Diskrepanz, die in einem Ausmass auftritt, das sich nicht mehr nur durch Unterschiede im Sample und in der Fragestellung erklären lässt - bedarf einer Erklärung: Die These lautet, dass sich beides aus der besonders langen, breiten und tiefen Militarisierung ergibt, welche die Schweiz in den vergangenen Jahrhunderten erfahren hat. Und weil in diesem Militarisierungsprozess auch psychische Dispositionen in besonderer Weise geprägt werden, erweist sich die schweizerische Bevölkerung gegenüber den Forderungen der Friedensbewegung als derart immun. Träfe dieser Zusammenhang zu, würde für die schweizerische Friedensbewegung daraus folgen, dass einer Bewusstseinsbildung, die den argumentativen und appellativen Weg geht - den Weg, den auch Initiativbewegungen beschreiten - Grenzen gesetzt sind. Es liessen sich aus diesem Grund auch gar keine grösseren sekundär-indirekten Wirkungen friedenspolitischer Initiativen erwarten, und eine friedenspolitische Praxis, die diese Sackgasse überwinden wollte, müsste Gegenerfahrungen, "Lernschritte zur Gewaltlosigkeit" vermitteln. Genau diese Erfahrungen aber vermitteln Initiativen nicht. Im Gegenteil: Indem sie Protest kanalisieren und den Anteil direkter Aktionen reduzieren, blockieren sie gerade solche Lernprozesse.
Dieser These und solchen Zusammenhängen nachzugehen, ist ein Teil der Absicht des abschliessenden 3. Teils der vorliegenden Arbeit.