

AIR 2030 – ZUKUNFT DER LUFTWAFFE

Das Volk entscheidet mit

Gastkommentar

von MARKUS MOHLER

Was Herr Botschafter Christian Catrina, Delegierter des Bundesrates für die Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums, an einer Medienkonferenz im März ausgeführt hat, lässt aufhorchen. Inhalt der Orientierung war der Anforderungskatalog für die Luftverteidigung. Auf die Frage eines Journalisten nach dessen Verfassungsmässigkeit erklärte er, es gebe in der Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit, weshalb die Verfassungsmässigkeit nicht juristisch beurteilt werde.

Der erste Teil des Satzes ist nur höchst eingeschränkt richtig, der zweite falsch und verblüffend. Nach Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) ist Grundlage und Schranke des gesamten staatlichen Handelns das Recht. Zum «Recht» gehört auch die BV samt ihren rechtsstaatlichen Prinzipien. Das gilt für alle Ebenen des Bundes einschliesslich Bundesrat und Bundesverwaltung, Parlament und gar für das Volk – ebenso wie für Kantone und Gemeinden. Und auch das VBS. Ob ein Projekt oder eine Gesetzgebung verfassungskonform sei oder nicht, ist selbstverständlich eine juristische Frage.

Die Bundesverfassung ist weder ein Menu à la carte noch eine unverbindliche Empfehlung. Diesen Eindruck gewinnt man jedoch, wenn sie auf der einen Seite als oberste Rechtsquelle (so im Verhältnis zum Völkerrecht, gar zur Europäischen Menschenrechtskonvention) hochgejubelt wird, auf der andern sich der Bund nur nach Bedarf daran hält. Dass für das Bundesgericht gemäss Art. 190 BV Bundesgesetze massgebend und also anzuwenden sind, selbst wenn sie das Gericht als nicht verfassungskonform beurteilt, stellt keinerlei Freipass dar, weder für den Bundesgesetzgeber noch den Bundesrat oder die Verwaltung.

Das sei am Beschluss des Bundesrates vom 9. März dieses Jahres gezeigt: Der Bundesrat will der Schweizer Stimmbevölkerung eben die Möglichkeit geben, über die Beschaffung von neuen Kampfflugzeugen und eines neuen bodengestützten Systems zur Luftverteidigung abzustimmen. Das «Programm Air 2030» soll in Form eines referendumsfähigen Planungsbeschlusses dem Parlament vorgelegt werden. Es handle sich um ein grundlegendes sicherheitspolitisches Projekt. Daher soll die Schweizer Stimmbevölkerung auf dem Weg eines fakultativen Referendums darüber befinden können. Diese Absicht unterscheidet sich rechtlich manifest von der unglücklich konzipierten «Gripen-Vorlage»; jetzt geht es ums Grundsätzliche, nicht um eine Einzelbeschaffung mit integriertem Typenentscheid. Die nun gestellte Frage ist in der Tat von grundlegender staats- und sicherheitspolitischer Bedeutung, denn eine Verteidigung des Landes ohne Luftwaffe ist unmöglich, undenkbar. Das zeigen auch aktuelle Beispiele überdeutlich (z. B. Syrien, Jemen, zuvor Irak usw.). Durch die Drohnenkriegsführung wird diese Tatsache noch drastisch verstärkt. Ohne Verteidigung in der dritten Dimension, Luft, würde also Art. 58 Abs. 2 BV, wonach die Armee das Land und seine Bevölkerung verteidigt, vollständig aus den Angeln gehoben und würde obsolet.

Ohne den Ersatz der F/A-18-Flotte und die Beschaffung eines neuen bodengeschützten Systems der Luftverteidigung würde die Schweiz innert kurzer Zeit über keine Fliegerabwehr mehr verfügen. Somit könnte auch die Aufgabe der Luftpolizei nicht mehr erfüllt werden. Der Schutz des Luftraumes wäre nicht mehr zu gewährleisten. Diese Rolle der Schweiz als Gastland für Anlässe wie das WEF würde hinfällig. Damit würde gleichzeitig aber auch ein fundamentaler Zweck des Landes aufgegeben: In Art. 2 der BV heisst es: «Die Schweizerische Eidgenossenschaft wahrt . . . die Sicherheit des Landes.»

Es geht also nicht wie vom Bundesrat ausgeführt um einen einfachen Planungsbeschluss, sondern im Kern dieser Aussage inhaltlich um eine zweifache Änderung der Bundesverfassung, um existenzielle Bestimmungen: Die Schweiz gäbe die Landesverteidigung und den Selbstschutz auf. Die Bundesverfassung kann aber nicht mit einer einfachen Referendumsabstimmung, mit einer Mehrheit bloss der Stimmenden, über einen Planungsbeschluss geändert werden. Für eine Verfassungsänderung braucht es gemäss Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV die Zustimmung von Volk und Ständen.

Das Verhältnis von Rechtsstaat, Verfassung und Demokratie ist mitunter nicht einfach. Das Verständnis von Demokratie in dem Sinne, dass die stimmberechtigte Bevölkerung über alles abstimmen könne, wird verklärt. Auch die stimmberechtigte Bevölkerung, der «Souverän», hat sich an die BV zu halten. Dieser «Souverän» steht nicht über dem Recht. Grundlegende staats- und sicherheitspolitische Fragen mit Verfassungsrang dürfen nicht aus politischer Opportunität einer Volksbefragung, die nicht den Anforderungen einer Verfassungsänderung entspricht, vorgelegt werden.

Die Verfassungsmässigkeit von Entscheiden ist von eminent juristischer Bedeutung. Oder in diesem Fall einfacher und konkret ausgedrückt: Ob die Schweiz fortan eine Luftwaffe haben soll, kann nur in der Form einer Änderung der Bundesverfassung über zwei ihrer Artikel entschieden werden – die Frage lautete dann sinngemäss: Soll die Schweiz weiterhin die Sicherheit des Landes wahren und das Land und seine Bevölkerung verteidigen oder darauf künftig verzichten?

Markus Mohler war Polizeikommandant von Basel-Stadt und lehrte bis Ende 2011 an der Universität St. Gallen öffentliches, speziell Sicherheits- und Polizeirecht.