

86.029

Botschaft**über die Volksinitiative "für die Mitsprache des Volkes
bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)"**

vom 7. Mai 1986

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative "für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)" ohne Gegenvorschlag mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zum entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

7. Mai 1986

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Egli

Der Bundeskanzler: Buser



Uebersicht

Am 19. Mai 1983 wurde die Volksinitiative für die Einführung eines Rüstungsreferendums mit 111 126 gültigen Unterschriften eingereicht. Verlangt wird, dass alle Verpflichtungskredite für die Beschaffung von Kriegsmaterial, für militärische Bauten und Landerwerb sowie für Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchsprogramme des Eidgenössischen Militärdepartements der Volksabstimmung zu unterbreiten sind, wenn 50.000 Stimmbürger oder acht Kantone gegen entsprechende Kreditbeschlüsse der Bundesversammlung das Referendum ergreifen.

Bereits 1977 hatte der Bundesrat in Beantwortung eines Postulats der Sozialdemokratischen Fraktion die Einführung des Rüstungsreferendums aus verfassungsrechtlichen, sachlichen und wehrpolitischen Gründen abgelehnt. Einer parlamentarischen Einzelinitiative Herzog vom 12. Dezember 1979 mit dem gleichen Ziel wurde vom Nationalrat mit grosser Mehrheit keine Folge gegeben. Auch frühere Vorstösse, die ähnliche Ziele verfolgten, wurden durchwegs abgelehnt. Zu erwähnen ist insbesondere die Volksabstimmung vom 30. September 1956, als die Einführung eines allgemeinen Finanzreferendums gegen Ausgabenbeschlüsse des Bundes deutlich scheiterte.

Die Budgethoheit liegt beim Bund in der ausschliesslichen Zuständigkeit der eidgenössischen Räte. Ein partielles Finanzreferendum für Rüstungsbeschlüsse wäre demzufolge ein Fremdkörper in der Bundesverfassung. Mit vollem Recht wurde deshalb schon wiederholt die Idee eines derartigen Referendums abgelehnt. Der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bundeshaushalt ist übrigens seit den sechziger Jahren stark zurückgegangen. Auch ihr Wachstum ist im Vergleich zu anderen Ausgabegebieten unterdurchschnittlich verlaufen.

Ein Rüstungsreferendum könnte langfristig geplante Rüstungsvorhaben der Gefahr widersprüchlicher Zufallsentscheidungen aussetzen. Insgesamt würde die Rüstung verteuert, ist doch damit zu rechnen, dass sich Lieferfirmen gegen die zeitlichen Verzögerungen finanziell absichern möchten. Arbeitsplätze in der einheimischen Rüstungsindustrie könnten gefährdet werden.

Da Rüstungsmaterial und militärische Bauten in vielen Einzelheiten zwangsläufig der Geheimhaltung unterliegen, könnte eine umfassende Information des Stimmbürgers kaum bewerkstelligt werden. Die scheinbare Ausdehnung demokratischer Mitbestimmung wäre in Wirklichkeit für den Stimmbürger höchst unbefriedigend, da er sich mangels ausreichender Informationen kaum ein umfassendes Urteil bilden könnte.

Die auf Abhaltewirkung (Dissuasion) ausgerichtete schweizerische Sicherheitspolitik könnte durch die Einführung eines Rüstungsreferendums Schaden nehmen. Im Ausland, wo die parlamentarische Mitwirkung in Rüstungsvorlagen weit weniger entwickelt ist, geschweige denn Volksabstimmungen durchgeführt werden, könnte diese Neuerung als Nachlassen des seit jeher festen Wehrwillens der Schweiz aufgefasst werden.

Der Bundesrat beanträgt deshalb Verwerfung der Initiative.

Botschaft**1 Wortlaut, Zustandekommen und Gültigkeit****11 Wortlaut**

Die Initiative lautet:

Artikel 89 Absatz 2 der Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

²Bundesgesetze, 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 Militärdepartements beinhalten, sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 50 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.

12 Zustandekommen

Die Volksinitiative "für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)" wurde am 19. Mai 1983 in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht. Mit Verfügung vom 4. Juli 1983 (BB1 1983 II 1168) stellte die Bundeskanzlei das formelle Zustandekommen fest. Das Initiativbegehren weist die nach Artikel 121 Absatz 2 der Bundesverfassung verlangten 100 000 Unterschriften auf. Von insgesamt 114 405 eingereichten Unterschriften sind 111 126 gültig.

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel, die das Initiativkomitee ermächtigt, diese mit einfacher Mehrheit vorbehaltlos zurückzuziehen.

13 Gültigkeit

Eine Initiative kann entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (Art. 121 Abs. 4 BV); Mischformen sind gestützt auf Artikel 75 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1) nicht zulässig. Die vorliegende Initiative ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf abgefasst. Die Einheit der Form ist gewahrt.

Nach Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung darf eine Initiative nur eine Materie zum Gegenstand haben. Dies ist bei der vorliegenden Initiative gegeben. Das Anliegen der Initiative ist an sich durchführbar. Die Initiative ist gültig.

2 Vorgeschichte

21 Entstehung des Rüstungsreferendums

Die Idee eines auf Rüstungsvorhaben beschränkten Finanzreferendums tauchte Mitte der siebziger Jahre auf. Am 24. März 1977 reichte die Sozialdemokratische Fraktion im Nationalrat ein Postulat ein, worin unter anderem die Frage gestellt wurde:

Wäre es für das politische Klima unserer Armee und für den politischen Verantwortungsbereich der Stimmberechtigten nicht vorteilhafter, auch Rüstungsbotschaften referendumpflichtig zu erklären? Welche Vor- und Nachteile sieht der Bundesrat in dieser Möglichkeit?

Am 3. Oktober 1977 erstattete der Bundesrat seinen Bericht (BBl 1977 III 470). Er lehnte ein Rüstungsreferendum aus verfassungsrechtlichen, sachlichen und wehrpolitischen Gründen ab. Beide Räte nahmen im Laufe des Jahres 1978 von diesem Bericht Kenntnis und schlossen sich der ablehnenden Haltung des Bundesrates an. Im Ständerat geschah dies einstimmig, im Nationalrat mit 102 gegen 23 Stimmen.

Am 12. Dezember 1979 reichte Nationalrat Herzog eine parlamentarische Initiative über ein Referendum für Rüstungsprogramme in der Form der allgemeinen Anregung ein. Sie hatte folgenden Wortlaut:

Es sind die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Bundesbeschlüsse über die Beschaffung von Kriegsmaterial (Rüstungsprogramme) dem fakultativen Referendum unterliegen, sofern die Kreditsumme 100 Millionen Franken übersteigt. Dringliche Beschlüsse gemäss Artikel 89bis BV seien nicht zulässig. In Zeiten aktiven Dienstes fände diese Bestimmung keine Anwendung.

Die Mehrheit der mit der Vorprüfung der Initiative Herzog beauftragten Kommission des Nationalrates lehnte es ab, einzig Bundesbeschlüsse über Rüstungsprogramme dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Der Nationalrat gab am 18. März 1981 mit 126 gegen 22 Stimmen der Initiative keine Folge und schrieb sie ab.

Im Jahre 1980 beschloss die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS), das Volksbegehren für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben zu lancieren. Die Unterschriftensammlung dazu konnte 1981 begonnen werden. Bis zum Ablauf der Sammelfrist im Mai 1983 vermochte das Initiativkomitee knapp 82 000 Unterschriften zusammenzutragen. Das Quorum wurde dank gleichzeitig eingereichten, von Gruppierungen ausserhalb der Initianten gesammelter Unterschriften erreicht.

22 Frühere Vorstösse für ein Finanzreferendum oder die Begrenzung von Militärausgaben

Im Unterschied zu Kantonen und Gemeinden kennt der Bund kein Finanzreferendum.

Auf dem Hintergrund einer gewichtigen Rüstungsvorlage vom 16. Februar 1951, mit welcher gleichzeitig Steuererhöhungen beantragt wurden, reichte die Sozialdemokratische Partei der

Schweiz am 19. Dezember 1951 ein Volksbegehren zur Rüstungsfinanzierung ein. Die Initiative bezweckte eine andere Verteilung der Steuerlasten. Sowohl das Volksbegehren wie der Antrag der Bundesversammlung unterlagen indessen in den Volksabstimmungen vom 18. Mai 1952 (422 255 Nein gegen 328 341 Ja und 16 4/2 verwerfende gegen 3 2/2 annehmende Stände zur Initiative; BBl 1952 II 302) und vom 16. Juli 1952 (353 522 Nein gegen 256 195 Ja und 16 6/2 verwerfende gegen 3 annehmende Stände zum Bundesbeschluss; BBl 1952 II 658).

Ein am 23. September 1953 eingereichtes Initiativbegehren strebte eine Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen des Parlaments an und wollte dieses Ziel unter anderem durch die Einführung eines allgemeinen Finanzreferendums für einmalige Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 1 Million Franken verwirklicht sehen. Bundesrat und Bundesversammlung arbeiteten einen Gegenvorschlag aus, der bezüglich des Finanzreferendums die Ausgabenschwelle auf 10 Millionen Franken für einmalige und auf 2 Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben ansetzen wollte, wobei Ausgaben aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung vom Referendum ausgeschlossen gewesen wären. Am 6. Juli 1956 wurde die Initiative zugunsten des Gegenvorschlags zurückgezogen (BBl 1956 II 34), dieser indessen in der Volksabstimmung vom 30. September 1956 mit 331 117 Nein gegen 276 660 Ja und 11 4/2 gegen 8 2/2 Stände abgelehnt (BBl 1956 II 660). Damit war die Einführung eines allgemeinen Finanzreferendums gescheitert.

In den Jahren 1954 und 1956 kamen drei Initiativen zustande, die eine Begrenzung der Militärausgaben zum Ziel hatten. Die erste, am 2. Dezember 1954 eingereichte Volksinitiative für eine Rüstungspause bezweckte eine massive Herabsetzung der Militärausgaben im Jahre 1955 oder spätestens 1956 auf 50 Prozent und die Verwendung der dadurch freiwerdenden Mittel für schweizerische Jugendhilfswerke, zur Erstellung billiger Wohnungen und für den Wiederaufbau in den Nachbarländern. Trotz rechtzeitiger Behandlung des Volksbegehrens durch die eidge-

nössischen Räte musste dieses mit Bundesbeschluss vom 15. Dezember 1955 (BBl 1955 II 1463) wegen Undurchführbarkeit ungültig erklärt werden.

Weniger als ein Jahr später wurden am 17. Oktober 1956 zwei weitere Volksbegehren eingereicht, die dieselben Zwecke wie die 1955 ungültig erklärte Initiative verfolgten. Das eine strebte eine Begrenzung der Militärausgaben an, in dem die jährlichen Ausgaben über 500 Millionen Franken der Volksabstimmung unterstellt werden sollten. Mit dem andern sollte in die Verfassung die Bestimmung aufgenommen werden, dass der Bund eine Summe, die wenigstens einem Zehntel der Militärausgaben entspricht, für soziale und kulturelle Zwecke im In- und Ausland verwende. Unter dem Eindruck der Ungarnkrise - Unterdrückung eines Aufstandes durch sowjetische Truppen - und des dadurch ausgelösten allgemeinen Rufes nach einer rasch wirksamen Verstärkung der Landesverteidigung wurden beide Volksbegehren am 7. Dezember 1956 zurückgezogen (BBl 1956 II 852).

Aus Anlass eines Volksbegehrens auf Einführung der Gesetzesinitiative, das am 22. Dezember 1958 eingereicht wurde, aber in der Volksabstimmung vom 22. Oktober 1961 scheiterte, äusserte sich der Bundesrat in seinem Bericht vom 29. Dezember 1959 (BBl 1960 I 361) in grundsätzlicher Weise zur Frage weiterer Volksrechte. Mit der Begründung, dass der staatsrechtliche Aufbau von Bund und Kantonen bewusst verschieden ausgestaltet sei, lehnte er die Einführung neuer demokratischer Mitwirkungsrechte und damit auch ein wie immer geartetes Finanzreferendum ab.

In der öffentlichen Diskussion ist die Stärkung der Volksrechte ein immer wiederkehrendes Thema. Auch Staats- und Politikwissenschaftler sehen in einer verstärkten Mitbestimmung einen Beitrag zur Verwesentlichung der Demokratie.

Bei den Vorarbeiten für eine Totalrevision der Bundesverfassung wurde die Notwendigkeit einer Ausweitung der Volksrechte anerkannt. So befürwortete die Arbeitsgruppe Wahlen die Einführung der Gesetzesinitiative, hegte aber Bedenken gegen eine

Ausweitung des Referendums. Die Expertenkommission Furgler schlug die Einführung einer Einheitsinitiative vor, die sich sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesmaterien beziehen kann. Ein Finanzreferendum wurde jedoch nicht zur Diskussion gestellt.

3 Ausgangslage: Die geltende Zuständigkeitsordnung

31 Finanzhoheit und Kreditarten

Die alleinige Zuständigkeit für die Aufstellung des Voranschlages obliegt gemäss Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung den eidgenössischen Räten. Der Verfassungsgeber hat also die Budgethoheit bewusst in die abschliessende Zuständigkeit des Parlaments gelegt.

Zum Voranschlag gehören nicht nur die Bewilligung von Ausgaben in Form von Zahlungskrediten, sondern ebenso Verpflichtungskredite, die gemäss Artikel 23 des Finanzhaushaltgesetzes (SR 611.0) insbesondere für Bauvorhaben, Liegenschaftskäufe, Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben erforderlich sind. Nach Artikel 24 des Finanzhaushaltgesetzes legt die Bundesversammlung fest, welche Verpflichtungskredite mit besonderen Botschaften unterbreitet und welche zusammen mit dem Voranschlag oder seinen Nachträgen bewilligt werden sollen.

32 Zuständigkeit für die Bewaffnung und Ausrüstung der Armee

Die Vorsorge für die äussere Sicherheit, die Behauptung der Unabhängigkeit und die Wahrung der Neutralität obliegt allein dem Parlament (Art. 85 Ziff. 6 BV) und dem Bundesrat (Art. 102 Ziff. 9 BV).

Das Bundesgesetz über die Militärorganisation vom 12. April 1907 (SR 510.10) erklärt in Artikel 87 die eidgenössischen Räte abschliessend zuständig für die Regelung der Bewaffnung, der persönlichen Ausrüstung, des Korpsmaterials und des übr-

gen Kriegsmaterials. In Artikel 220 wird ausdrücklich festgehalten, dass Beschlüsse der Bundesversammlung über die erwähnten Gebiete nicht dem Referendum unterliegen.

Die Zuständigkeit für die materielle Ausrüstung der Armee deckt sich somit mit der Finanzhoheit der Bundesversammlung. Diese Regelung ist seit den Anfängen des Bundesstaates nicht geändert worden und hat sich bewährt. Sie sichert insbesondere - wie die verschiedenen Aktivdienste im Laufe der Geschichte unseres Bundesstaates belegen - den in ausserordentlichen Lagen erforderlichen Handlungsspielraum.

33 **Beschaffungsabläufe**

331 **Bauten**

Die Projektierung und Ausführung von Bauten stützt sich auf die Verordnung vom 30. November 1981 über das Bauwesen des Bundes (SR 172.057.20). Für den Bereich des Eidgenössischen Militärdepartements ist ferner auch die Verordnung vom 8. Juli 1982 über das Bauwesen im Militärdepartement (SMA 1139) zu berücksichtigen.

Danach erfolgt die Projektierung und die Erstellung von Bauten in fünf Hauptschritten:

- Bedürfnisabklärung und Investitionsvorschlag mit Abklärung der voraussichtlichen Kosten und der Ausführungsdauer;
- Erstellen des Pflichtenhefts, des Raumprogramms, der Grobpläne und des Vorprojekts, als Voraussetzung für die Bewilligung der Projektierung und die Freigabe eines entsprechenden Kredits;
- Vorlage des ausgearbeiteten Projekts mit einer Baubotschaft oder einem Bauvoranschlag und Bewilligung der Verpflichtungskredite durch die eidgenössischen Räte;
- Durchführen der Feinplanung zur Vergebung der Aufträge;
- Ausführung des Baues und Uebergabe zur Benutzung.

Die reine Bauplanung, vom Zeitpunkt der Bewilligung zur Projektierung durch den Bundesrat bis zur Bewilligung des Verpflichtungskredits mit der Baubotschaft, dauert drei bis vier Jahre. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass insbesondere bei grossen Bauvorhaben allein die Behandlung der vielfältigen Koordinationsprobleme häufig mehr Zeit in Anspruch nimmt, als die reinen Projektierungsarbeiten. Zielkonflikte und Interessenkollisionen zwischen militärischen Bedürfnissen und Ansprüchen von Raumplanung, Naturschutz, Heimatschutz, Umweltschutz oder Denkmalschutz, lassen sich häufig nur durch langedauernde Verhandlungen befriedigend lösen. Vor allem bei Grossbauten ist mit einem längeren Zeitbedarf ab Beginn der Vorprojektierung bis zur Beendigung der Bauarbeiten zu rechnen. Ein Rüstungsreferendum würde den ohnehin schon grossen Zeitaufwand weiter verlängern.

332 **Rüstungsmaterial**

Die Beschaffung von Rüstungsmaterial vom Zeitpunkt der Feststellung des Bedarfs bis zur Einführung bei der Truppe erfolgt nach den im Eidgenössischen Militärdepartement geltenden Regelungen für die Planung, die Projektführung und den Rüstungsablauf. Der Beschaffungsablauf lässt sich sachlich und zeitlich in drei Hauptabschnitte unterteilen.

Im ersten Zeitabschnitt werden in der militärischen Grundlagenplanung die militärischen Anforderungen und die Beschaffungsprioritäten für neues Rüstungsmaterial festgelegt. Diese Arbeiten erfolgen verwaltungsintern und bilden die Voraussetzungen für die Entwicklung und Erprobung von neuem Material.

Ziel des zweiten Abschnittes ist die Bereitstellung der Grundlagen für den Beschaffungsentscheid. Zu diesem Zweck ist das Rüstungsmaterial zu entwickeln, zu erproben und es sind soweit möglich Optionsverträge vorzubereiten. Die hierfür notwendigen Kredite werden jährlich mit dem Forschungs-, Entwicklungs- und

Versuchsprogramm des Eidgenössischen Militärdepartements im Rahmen des Budgetbeschlusses bewilligt.

Der Zeitbedarf für die zwei ersten Hauptabschnitte ist massgeblich vom Stand und der Beschaffungsart des betreffenden Materials abhängig. Ist dieses als fertig entwickeltes Produkt beim Hersteller sofort erhältlich, so dauert es bis zur Erklärung der Beschaffungsreife rund vier bis fünf Jahre.

Muss jedoch vorerst noch aufgrund des militärischen Pflichtenheftes und der technischen Beschreibung das Rüstungsmaterial konstruiert werden, so ist wenigstens mit sieben Jahren zu rechnen.

Je nach Grösse und Bedeutung des Rüstungsvorhabens wird es Bestandteil eines Rüstungsprogramms oder der Kredite für die persönliche Ausrüstung und den Erneuerungsbedarf (AEB, früher als Kriegsmaterialbudget bezeichnet), die zusammen mit dem Budget bewilligt werden.

Nach dem Bundesbeschluss zum entsprechenden Verpflichtungskredit schliesst sich als dritter Hauptabschnitt die Beschaffung an. Gleichzeitig dazu gilt es, die für die Einführung des Materials bei der Truppe, die Ausbildung, die Lagerung und den Unterhalt nötigen Vorkehren zu treffen.

Die Beschaffung und die Einführung bei der Truppe erstreckt sich bei grossen Vorhaben über fünf bis zehn Jahre. Abhängig ist dieser Zeitbedarf neben den fabrikatorischen Möglichkeiten hauptsächlich vom Beschaffungsumfang, vom Rhythmus der Ablieferung und von der Ausbildungsdauer, die die Truppe braucht, bis sie die volle Kriegsbereitschaft mit dem neuen Material erreicht hat.

Die gesamte Zeitspanne des Rüstungsablaufs erreicht erfahrungsgemäss bei Grossvorhaben vom Zeitpunkt der Aufnahme der Entwicklung bis zum Abschluss der Einführung bei der Truppe zehn bis fünfzehn Jahre. Es leuchtet ein, dass über eine derart lange Zeitspanne je nach der Bedrohungslage und anderen

Umständen auch die öffentliche Meinung gegenüber Rüstungsvorhaben wechseln kann. Mit der Einführung eines Rüstungsreferendums müsste man riskieren, dass Volksabstimmungen demzufolge sehr zufällig ausfallen könnten.

Abgestimmt auf den Ablieferungsrhythmus des Materials sind die notwendigen Bauten auf den Ausbildungsplätzen, in den Unterhaltsbetrieben, in den eidgenössischen Rüstungsbetrieben, für die Einlagerung und für den Betrieb zu erstellen oder anzupassen. Hauptschwierigkeit ist dabei, die Bauplanung so mit dem Zeittakt des Rüstungsablaufs in Uebereinstimmung zu bringen, dass die erforderlichen Betriebs- und Ausbildungsbauten zeitgerecht bereitstehen.

34 **Vergleiche mit dem Ausland**

Die Bewilligung von Rüstungsvorhaben und Verteidigungsbauten erfolgt in unseren Nachbarländern, in Schweden und in den USA auf dem Wege der Genehmigung der entsprechenden Budgetkredite. In der Regel befassen sich nur parlamentarische Ausschüsse eingehend mit dem Budgetvorschlag des Verteidigungsministeriums. So unterbreiten z.B. in den USA die Ausschüsse der beiden Häuser des Kongresses in getrennten Berichten ihre abweichenden Anträge zu einzelnen Budgetposten.

Auffallend ist, dass im Ausland die Verteidigungsministerien im Rahmen der bewilligten Kredite bezüglich Typenwahl und Beschaffungsumfang einen grossen Entscheidungsspielraum besitzen. In einzelnen Parlamenten, wie im Bundestag der Bundesrepublik Deutschland werden Vorhaben unter einer bestimmten Kostenhöhe auch nicht in den Ausschüssen behandelt. Andere Parlamente, wie z.B. in Frankreich und Italien, werden über die Einzelheiten der Rüstungsbeschaffung wohl eingehend ins Bild gesetzt, über die Verteidigungskredite entscheiden sie jedoch nur gesamthaft. Nach der Bewilligung der Zahlungskredite entscheidet der Verteidigungsminister über die Beschaffungen abschliessend und in eigener Verantwortung.

Kein anderes Parlament übernimmt annähernd gleichviel direkte Verantwortung für Rüstungsvorhaben, wie die eidgenössischen Räte. Selbst die im Budgetbeschluss enthaltenen Verpflichtungskredite für die persönliche Ausrüstung und den Erneuerungsbedarf und den Bauvoranschlag legen auch kleine Einzelvorhaben bezüglich Kosten und Umfang verbindlich fest. Auch nur in der Schweiz entscheidet das Parlament gleich zweimal über die Rüstungsvorhaben, ein erstes Mal mit der Bewilligung des Verpflichtungskredits und nachher mit der Zustimmung zum Zahlungskredit.

4 Auslegung des Initiativbegehrens

41 Formelle Einordnung in die Systematik der Bundesverfassung

Die Initiative für ein Rüstungsreferendum versteht ihr Anliegen als eine besondere, auf militärische Investitionen beschränkte Form des fakultativen Referendums.

Konsequenterweise wird dieses Ziel formell durch eine Ergänzung von Artikel 89 Absatz 2 der Bundesverfassung, der das Referendum regelt, angestrebt.

42 Materielle Anliegen der Initianten

Den Initianten geht es darum, dass das Volk über militärische Investitionen mitbestimmen soll. Diese Mitsprache würde in der Weise erfolgen, dass gegen entsprechende Beschlüsse der Bundesversammlung das Referendum ergriffen werden könnte. Bei Zustandekommen des Referendums hätten die Stimmbürger an der Urne das letzte Wort.

Aus Kreisen, die dem Initiativbegehren nahestehen, wird geltend gemacht, es sollte ein ausgabenintensiver Bereich der Bundesfinanzen unter demokratische Kontrolle gebracht werden.

Es ist richtig, dass die Wehraufwendungen im Bundeshaushalt zusammen mit den Aufwendungen für die soziale Wohlfahrt immer noch zu den grössten Ausgabengruppen im Bundesbudget gehören und einen Anteil von je 20-21 Prozent beanspruchen. Bis in die sechziger Jahre betrug der Anteil der Militäraufwendungen am Bundeshaushalt über 30 Prozent, in einzelnen Jahren sogar bis 38 Prozent. Als einziges bedeutendes Aufgabengebiet des Bundes entwickelte es sich seither weit unterdurchschnittlich, wie die nachstehende Tabelle zeigt. Die Verteidigungsausgaben wuchsen in der Zeitspanne 1960-1985 um das Fünffache, dagegen verzeichneten die Bundesausgaben einen Anstieg auf das Achtfache. Die übrigen Ausgabengebiete erfuhren durchwegs einen namhaft grösseren Zuwachs, so z.B. die soziale Wohlfahrt auf das 15fache; die Gebiete Verkehr und Energie, sowie Unterricht und Forschung liegen sogar über dieser Zahl. Es ist ferner zu berücksichtigen, dass im Unterschied zu den andern Staatsausgaben, die Verteidigungsausgaben zu über 90 Prozent und die Ausgaben für die Armee zu über 95 Prozent vom Bund allein getragen werden müssen und deshalb nicht auf die Kantone oder die Gemeinden verschoben werden können. Mit einem Anteil von 9 Prozent an den öffentlichen Ausgaben, d.h. Bund, Kantone und Gemeinde zusammengenommen, steht die Landesverteidigung hinter den Bildungsausgaben, der sozialen Wohlfahrt, den Aufwendungen für Verkehr und Energie sowie dem Gesundheitswesen erst an fünfter Stelle.

Weiter wird etwa geltend gemacht, dass im Zuge der Sparanstrengungen zur Sanierung der Bundesfinanzen einseitig die Sozialausgaben, nicht aber die Militärausgaben betroffen seien.

Im Bericht über die Militärausgaben vom 3. Oktober 1977 (BBl 1977 III 470), hielt der Bundesrat fest:

Die Vermutung, dass an die Militärausgaben nicht die gleichen Sparkriterien angelegt werden wie an die übrigen Bundesausgaben (sowie) die Ansicht, von seiten des Militärdepartements sei kein angemessener Beitrag an die Bemühungen zum Ausgleich der Bundesfinanzen geleistet worden, erweisen sich (...) als unbegründet.

Jahr	Ausgaben des Bundes für die Landesverteidigung	Bundesausgaben ¹⁾	Ausgaben des Bundes, ²⁾ der Kantone und Gemeinden	Ausgaben des Bundes für die Landesverteidigung in % der Gesamtausgaben	Ausgaben des Bundes für Landesverteidigung in % der Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden
	in Millionen Franken				
1950	558	1 650	3 897	33,8	14,3
1955	740	1 961	4 731	37,7	15,6
1960	969	2 619	6 478	37,0	15,0
1965	1 586	4 957	12 374	32,0	12,8
1970	2 014	7 834	20 285	25,7	9,9
1975	2 813	13 670	38 066	20,6	7,4
1980	3 533	17 532	47 240	20,2	7,5
1984	4 457	21 644	59 632	20,6	7,5

1) Bis 1980 Anteil der Kantone am Reingewinn der Alkoholverwaltung und der Nationalbank inbegriffen.

2) Ohne Doppelzählungen.

Diese Sparbemühungen wurden im Bereich der Militärausgaben seither fortgesetzt. In den Berichten über die Richtlinien der Regierungspolitik, so von 1980 und 1984, wies der Bundesrat darauf hin, dass wiederholt namhafte Abstriche auf den Ausgaben für die militärischen Investitionen nötig waren, um die finanzpolitischen Legislaturziele einzuhalten.

Schliesslich wird auch erwähnt, dass durch ein Rüstungsreferendum auf umstrittene Typenentscheide, etwa im Hinblick auf die Beschäftigungswirksamkeit von Vorhaben im Inland, Einfluss genommen werden könnte.

43 Auslegungsprobleme

Der Initiativtext verwendet als Abgrenzungskriterium für die Referendumpflicht einerseits kredittechnische Begriffe (Verpflichtungskredit) und andererseits den Ausdruck "Kriegsmaterial". Es können sich daraus Auslegungsschwierigkeiten ergeben.

Referendumpflichtig wären Verpflichtungskredite, also Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, nicht dagegen die mit dem Budget oder seinen Nachträgen bewilligten Zahlungskredite. Nun werden aber nicht alle Verpflichtungskredite ausserhalb des Budgets bewilligt. Der sogenannte Bauvoranschlag (enthaltend Bauvorhaben unter 2 Mio. Fr.), die persönliche Ausrüstung und der Erneuerungsbedarf und schliesslich die Kredite für Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchsprogramme werden von den eidgenössischen Räten im Budgetbeschluss verabschiedet. Falls alle diese Verpflichtungskredite, wie das im Initiativtext für die letztgenannte Kategorie ausdrücklich verlangt wird, dem Referendum unterstellt würden, ergäbe sich die Anomalie, dass gegen einen Teil des Budgetbeschlusses - und nur gegen diesen - das Referendum ergriffen werden könnte. Es bleibt offen, ob diesfalls der Voranschlag als Ganzes bis zur Volksabstimmung blockiert bliebe, mit entsprechenden Unzukömmlichkeiten für den Beginn des Budgetjahres.

Der Begriff "Kriegsmaterial" ist nicht abschliessend definiert. Würde man sich aus Analogie an die Legaldefinition in Artikel 1 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial (SR 514.51) halten, würden Waffen, Munition, Sprengmittel und weitere Erzeugnisse und deren Bestandteile, die als Kampfmittel verwendet werden können, unter die Referendumpflicht fallen. Nun werden aber in den Rüstungsprogrammen auch etwa Sanitätsmaterial, Tarnnetze, Brandbekämpfungsmittel, Ausbildungssimulatoren, Transportfahrzeuge, Bekleidung usw. beschafft. Auch Baubotschaften enthalten Vorhaben, die nicht unmittelbar Verteidigungszwecken dienen, wie etwa Gewässerschutzmassnahmen, Lärmschutzbauten, Sanierung von landwirtschaftlichen Gebäuden und anderes mehr.

Im Sinne der Initianten wird man wohl davon ausgehen müssen, dass formale und nicht materielle Auslegungskriterien heranzuziehen wären. Das würde bedeuten, dass sämtliche vom Eidgenössischen Militärdepartement beantragten Investitionsvorhaben ungeachtet ihrer Zweckbestimmung, sofern dafür Verpflichtungskredite angebeht werden müssen, unter die Referendumpflicht fallen. Praktisch müsste bei allen militärischen Verpflichtungskrediten die Referendumsfrist von drei Monaten abgewartet werden, ehe der Beschluss Rechtskraft erhielte. Beim Zustandekommen des Referendums wäre der zeitliche Aufwand bis zum definitiven Entscheid entsprechend länger.

Ein weiteres Auslegungsproblem würde dann entstehen, wenn die nach Artikel 24 Absatz 2 des Finanzhaushaltgesetzes vom 18. Dezember 1968 (SR 611.0) mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen zu unterbreitenden Verpflichtungskredite für militärische Investitionen dem Referendum unterstellt würden. Wohl wäre denkbar, auch diese Kredite mit besonderer Botschaft anzubegehren; eine solche Lösung hätte jedoch für Bundesrat und eidgenössische Räte eine nicht zu unterschätzende, der Sache kaum angemessene Mehrbelastung zur Folge.

Eine zusätzliche Schwierigkeit ergäbe sich vor allem bei den Rüstungsprogrammen und Baubotschaften, die regelmässig eine grosse Zahl von Einzelvorhaben enthalten. Käme das Referendum wegen eines dieser Vorhaben zustande, wären alle andern, ob-

schon unbestritten, mitbetroffen. Mit dem Grundsatz der Einheit der Materie liesse sich dieses Ergebnis kaum vereinbaren. Es müsste deshalb geprüft werden, ob für jedes einzelne Vorhaben oder für bestimmte Kategorien von Vorhaben ein eigener Bundesbeschluss vorzusehen wäre.

5 Kritische Würdigung des Initiativbegehrens

51 Rechtliche Bedenken

Der vorgeschlagene Text von Artikel 89 Absatz 2 der Bundesverfassung will die bestehenden Volksrechte erweitern. Er beschränkt sich jedoch auf ein einzelnes Element der parlamentarischen Finanzhoheit im Bereiche der Militärausgaben. Ginge es den Initianten tatsächlich um ein verstärktes Mitspracherecht, so würde ein solcher Reformansatz zu kurz greifen. Er müsste weitere Finanz- und Verwaltungsentscheide von grosser Tragweite mit einschliessen. Eine Reform dieses Ausmasses wäre jedoch nur im Rahmen einer umfassenden Neugestaltung der Volksrechte sinnvoll.

52 Auswirkungen auf andere staatliche Aufgabengebiete

Es ist nicht einzusehen, weshalb einzig gegen Ausgaben auf dem Gebiet der Landesverteidigung ein partielles Finanzreferendum eingeführt werden müsste. Eine finanzpolitische Argumentation, wonach es sich hier um besonders gewichtige Ausgabenposten handle, die zudem die Erfüllung anderer Staatszwecke zu beeinträchtigen vermöchten, hält vor der Wirklichkeit nicht stand. Der Anteil des Verteidigungsaufwandes am Bundeshaushalt ist in den letzten 25 Jahren stetig gesunken. Auch bezüglich Wachstum haben sich die Militärausgaben im Vergleich zu anderen Ausgabengruppen weit unterdurchschnittlich entwickelt. Aus finanzpolitischer Sicht kann kaum begründet werden, weshalb als einzige Bundesausgabe nur gerade der Rüstungsaufwand einem Referendum unterstellt werden sollte. Eine von Sparüberlegungen getragene Erschwerung parlamentarischer Kreditbeschlüsse müsste deshalb andere Aufgabengruppen zuerst anvisieren.

Verteidigungsausgaben sind ebenso wichtig wie Aufwendungen für Entwicklungshilfe, Sozialversicherungen, Forschung, Landwirtschaft oder Verkehrsanlagen. Staatliche Aufgaben gegeneinander auszuspielen ist wenig sinnvoll.

53 Rüstungstechnische Bedenken

Die Beschaffung von Kriegsmaterial, aber auch die Errichtung von Rüstungsbauten und die Forschungstätigkeit im Verteidigungsbereich sind in eine langfristige Planung eingebettet, die militärische, finanzielle und industrielle Gesichtspunkte zu berücksichtigen und gegenseitig abzustimmen hat.

Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament sicherheitspolitische Leitbilder, so 1973 und 1979, und Verteidigungskonzepte, in umfassender Weise 1966 und 1985 und im Teilbereich der Mechanisierung 1979. Die Umsetzung in eine längerfristige Ausbauplanung erfolgt im Armeeleitbild, letztmals 1982. Für jede Legislaturperiode werden die im Rahmen der vorgegebenen Finanzen möglichen und nach zeitlichen und sachlichen Prioritäten geordneten Rüstungsvorhaben ermittelt. Die Planung des Ausbaus 1984-1987 wurde in den Militärkommissionen beider Räte eingehend behandelt und auch in den Finanzkommissionen erörtert. Der Bundesrat legt zudem in den Richtlinien der Regierungspolitik seine Absichten über den Ausbau der Armee in einer Legislaturperiode dar. Das Parlament kann somit zu einem frühen Zeitpunkt dazu Stellung nehmen.

Die Rüstungsvorlagen mit ihren Verpflichtungskrediten enthalten somit Einzelvorhaben aus einem grösseren Ganzen. Die Einführung eines Rüstungsreferendums könnte leicht zu höchst widersprüchlichen Entscheidungen führen. So beispielsweise, wenn die Beschaffung von Munition oder die Errichtung von Ausbildungsanlagen für bereits eingeführte Waffensysteme nachträglich abgelehnt würde.

Nach industriellen Gepflogenheiten werden Options- und Offertverträge mit Lieferanten üblicherweise auf ein Jahr befristet. Müssten derartige Fristen wegen der Ungewissheit eines allfäll-

ligen Referendums verlängert werden, könnten solche Verträge entweder überhaupt nicht mehr, oder dann nur mit höheren Kosten abgeschlossen werden. Es müsste damit gerechnet werden, dass Lieferanten von Rüstungsmaterial sich dieses Risiko zum vorneherein abdecken lassen möchten, was den Rüstungsaufwand mit unproduktiven Zusatzkosten verteuerte.

Würde ein beschaffungsreifes und von den eidgenössischen Räten verabschiedetes Vorhaben aufgrund eines Referendums nachträglich abgelehnt, wären die Kosten für Entwicklung und Versuche in Frage gestellt.

Schon heute ist die einheimische Rüstungsindustrie mit zahlreichen Auflagen belastet. Die mit einem Rüstungsreferendum zwangsläufig verbundene Unsicherheit würde ihr weitere Erschwernisse bringen und könnte ihre Existenz in Frage stellen. Als Bestandteil unserer Sicherheitspolitik sind wir aber darauf angewiesen, Rüstungsmaterial weiterhin im eigenen Land entwickeln und herstellen zu können. Verlieren wir die Fähigkeit dazu, so stehen auch Arbeitsplätze auf dem Spiel, weil wir dann nur noch kaufen könnten, was andere bereits besitzen.

54 Militärische Auswirkungen

Oberstes Ziel unserer Verteidigungsanstrengungen ist es, Unabhängigkeit und Selbstbestimmung der Schweiz durch eine genügende Abwehrbereitschaft und wenn immer möglich ohne Krieg zu gewährleisten. Diese Strategie der Abhaltung (Dissuasion) hat unserem Land in der Vergangenheit den Frieden bewahrt.

Die Einführung eines Rüstungsreferendums könnte im Ausland als Zeichen eines nachlassenden Wehrwillens der Schweiz aufgefasst werden, der bisher wohl allgemein als selbstverständlich angenommen wurde. Ein möglicher Angreifer würde den Kampfwert unserer Armee und damit den Eintrittspreis für eine Besetzung unseres Landes geringer einschätzen. Damit würden bisherige Anstrengungen und Opfer an Zeit und Geld für die Landesverteidigung entwertet.

Ausländische Lieferanten von Kriegsmaterial verlangen, dass die gleichen Geheimhaltungsvorschriften wie für Lieferungen an den eigenen Staat respektiert werden. Es wäre fraglich, ob die Schweiz nach Einführung eines weltweit einzig dastehenden, spezifischen Rüstungsreferendums noch Zugang zu solchem Material erhalten würde. Kosten und Risiken für eine einheimische Eigenentwicklung stiegen prohibitiv, sofern die industrielle Kapazität überhaupt verfügbar wäre. Im Endeffekt könnte sich aus der Existenz eines Rüstungsreferendums eine bedenkliche Schwächung der militärischen Abwehrkraft ergeben.

Auch die Motivation unserer Armeeangehörigen und der Wille, im Militärdienst das Beste zu geben, um uns und unseren Nachkommen kriegerische Verwicklungen zu ersparen, könnte durch die verfahrensmässige Verzögerung von Rüstungsvorhaben in Mitleidenschaft gezogen werden.

55 Schwierigkeiten, zu informieren

Es liegt auf der Hand, dass Rüstung zwangsläufig mit Geheimhaltung verbunden ist. Leistungen, Schwächen und detaillierter Beschaffungsumfang von Waffen, Munition und Ersatzteilen dürfen nicht jedermann zugänglich gemacht werden. Ebensowenig könnten Standort, Ausstattung und Wirkung von Festungswerken in der Öffentlichkeit erörtert werden. Sonst riskieren wir, dass unsere Verteidigungsanstrengungen fragwürdig werden.

In einer Referendumsabstimmung über ein Rüstungsvorhaben wäre es somit kaum möglich, den Stimmbürgern die gleichen Informationen zu vermitteln, die den vorberatenden parlamentarischen Kommissionen unter Geheimhaltungsverpflichtung zugänglich gemacht werden. Nicht zu vermeiden wäre, dass in- oder ausländische Interessengruppen diesen Sachverhalt ausnützen und, aus welchen Gründen auch immer, sich in einen Abstimmungskampf einschalten.

Bestimmte Rüstungsvorhaben berühren die Konzeption für die militärische Landesverteidigung oder die Einsatzgrundsätze der Armee. Die bei einer Abstimmung sich entzündenden Auseinander-

setzungen könnten, ebenfalls mangels der Möglichkeit vollständig zu informieren, kaum beigelegt werden. Es verbliebe jedoch bei den Stimmbürgern und bei den Armeeangehörigen eine gewisse Unsicherheit, die lähmend auf den Abwehrwillen wirkt.

6 Schlussbemerkungen

Aus sachlichen, rechtlichen und wehrpolitischen Gründen lehnen wir die Einführung eines partiellen Finanzreferendums für Rüstungsausgaben ab.

61

Es gibt keine hinreichenden oder neuen Gründe, die es rechtfertigen würden, einzig für Rüstungsvorhaben ein neues Mitbestimmungsrecht des Volkes einzuführen.

62

Das Rüstungsreferendum würde eine einzelne öffentliche Aufgabe einem besonderen Verfahren zur Willensbildung unterwerfen, was im Widerspruch zu einem Grundsatz unserer Verfassung stünde und zu einer Verwischung der Verantwortung führen müsste.

63

Die Militärausgaben sind in der Schweiz dank des einzigartigen Milizsystems und einer ausschliesslich auf Verteidigung mit hoher Abhaltewirkung ausgerichteten Einsatzkonzeption im internationalen Vergleich ausgesprochen niedrig. Ihr Anteil am Bundeshaushalt ist im Laufe der Zeit stark zurückgegangen. Das Wachstum verlief unterdurchschnittlich. Es kann keine Rede davon sein, dass die Verteidigungsaufwendungen die Erfüllung anderer staatlicher Aufgaben behindert oder gar verunmöglicht hätten. Andererseits leistet das Eidgenössische Militärdepartement wie alle übrigen Departemente seinen Beitrag an die Ge-

sundung der Bundesfinanzen. Kontinuierliche Spar- und Rationalisierungsbemühungen, die bis zu im öffentlichen Sektor noch kaum angewendeten Gemeinkosten-Wertanalysen reichen, bieten Gewähr für kostengünstige Lösungen der Verteidigungsprobleme.

64

Ein Rüstungsreferendum brächte eine starke Erschwerung in der Verwirklichung von Rüstungsvorhaben, die nicht ohne Folgen auf die einheimische Industrie und ausländische Lieferungen bliebe. Im Widerspruch zum finanzpolitischen Anliegen der Initianten müsste mit Mehrkosten für die Rüstung gerechnet werden.

65

Dem Ruf nach vermehrter Mitbestimmung steht die Wirklichkeit entgegen. Unabdingbare Geheimhaltungsbedürfnisse im Interesse der Sache, verbunden mit den Verflechtungen langfristiger Planungsabläufe, würden dem Stimmbürger bei Abstimmungen über Rüstungsgeschäfte Mühe bereiten, sich eine fundierte Meinung zu bilden und zu verständlicher Enttäuschung Anlass geben.

66

Ein Rüstungsreferendum ist aber auch unter dem Gesichtspunkt der Kontrolle und Aufsicht unnötig. Die eidgenössischen Räte, die wie in keinem anderen demokratischen Staatswesen in Form des weltweit einzig dastehenden Gesetzgebungsverfahrens für Rüstungsinvestitionen sämtliche erforderlichen Einblicks- und Kontrollrechte besitzen, stellen immer wieder unter Beweis, dass sie Rüstungsvorlagen mit gebotener Gründlichkeit und mit Verantwortungsbewusstsein zu behandeln wissen. Ein Rüstungsreferendum würde die Finanzhoheit des Parlaments erheblich schwächen.

Die schweizerische Sicherheitspolitik hat sich nicht nur im Frieden, sondern auch in Krisenlagen zu bewähren. Es ist nicht zu verantworten, den Aufwand für die Realisierung von Verteidigungsinvestitionen zu erhöhen, ohne damit die Kampfkraft der Armee zu verstärken.

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)»

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung der am 19. Mai 1983 eingereichten Volksinitiative «für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)»¹⁾,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 7. Mai 1986²⁾,

beschliesst:

Art. 1

¹⁾ Die Volksinitiative «für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)» vom 19. Mai 1983 wird gültig erklärt und der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

²⁾ Die Volksinitiative lautet:

Artikel 89 Absatz 2 der Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

²⁾ 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 Militärdepartements beinhalten, sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 50 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative zu verwerfen.

1282

¹⁾ BBl 1983 II 1168

²⁾ BBl 1986 II 469