

<b>Zeitschrift:</b>	ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerische Offiziersgesellschaft
<b>Band:</b>	153 (1987)
<b>Heft:</b>	12
<b>Anhang:</b>	Argumentarium zur Volksinitiative "für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)" : Beilage zur "Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift" ASMZ Nr.1,1987
<b>Autor:</b>	[s.n.]

#### Nutzungsbedingungen

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

#### Conditions d'utilisation

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

#### Terms of use

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

**Download PDF:** 12.01.2026

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

---

# **Argumentarium zur Volksinitiative «für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)»**

**«Je vollständiger die Demokratie,  
um so näher der Augenblick, in dem sie überflüssig wird.»**

**Lenin**

Beilage zur  
«Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift»  
ASMZ Nr. 1, 1987

Für allfällige Fragen: Lt Reymond Dominique,  
Informationschef SOG, Postfach 477, 1000 Lausanne 17

Nachbestellungen bei:  
Huber & Co. AG, Presseverlag, 8500 Frauenfeld  
Preis pro Einzelexemplar Fr. 2.50

---



# 1. Rückblick

## 1.1. Frühere Vorstösse

Das Rüstungsreferendum ist der jüngste Spross einer langen Reihe von Begehren, die zum Zweck hatten, die Militärausgaben zu begrenzen oder ein Finanzreferendum einzuführen.

### 1.1.1.

Am 19. Dezember 1951 reichte die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS) das «Volksbegehren zur Rüstungsfinanzierung und zum Schutze der sozialen Errungenschaften» ein. Es bezweckte eine andere Verteilung der Steuerlasten als jene, die der Bundesrat mit der gewichtigen Rüstungsvorlage vom 16. Februar 1951 beauftragte. Diese Rüstungsvorlage enthielt neben den Beschaffungsanträgen auch Anträge über Steuererhöhungen. Sowohl der Antrag der Bundesversammlung als auch das Volksbegehren unterlagen 1952 in getrennten Abstimmungen.

### 1.1.2.

Zwei am 23. September 1953 eingereichte Volksbegehren betreffend

- die Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung und
  - die eidgenössische Verwaltungskontrolle
- hatten Einsparungen im Bundeshaushalt und eine Erweiterung der Volksrechte zum Ziel.

Die erstgenannte Initiative sah ein fakultatives (für einmalige Ausgaben über 5 Millionen Franken und für wiederkehrende über 1 Million Franken) und sogar ein obligatorisches Finanzreferendum (für einmalige Ausgaben über 100 Millionen Franken und wiederkehrende über 20 Millionen Franken) vor. Davon wären fast ausschliesslich Beschlüsse über Militärausgaben betroffen worden.

Die Initiative betreffend Ausgabenbeschlüsse wurde zugunsten des Gegenvorschlages der Bundesversammlung zurückgezogen. In der Volksabstimmung von 1956 fand dieser, obwohl er nur noch ein fakultatives Finanzreferendum vorsah, keine Gnade.

Der Antrag des Bundesrates für einen Gegenvorschlag hatte für Ausgabenüberschüsse, die nicht dem Referendum unterstanden, ein qualifiziertes Mehr in der Bundesversammlung und für einmalige Ausgaben über 30 Millionen Franken und wiederkehrende über 10 Millionen Franken ein fakultatives Finanzreferendum vorgesehen. Die Bundesversammlung setzte diese Limiten jedoch auf

10 und 2 Millionen Franken herab, mit der Begründung, dass sonst fast nur militärische Ausgaben unter die Referendumspflicht gefallen wären.

### 1.1.3.

Am 2. Dezember 1954 kam das Volksbegehren für eine vorübergehende Herabsetzung der Militärausgaben (Volksinitiative für eine Rüstungspause, die sogenannte Chevallier-Initiative) zustande. «In Erwägung der Notwendigkeit einer positiven Aktion zugunsten des Friedens und einer Rüstungsbeschränkung» – wie es im Initiativtext hieß – sollten die Militärausgaben 1955 oder spätestens 1956 um 50 Prozent herabgesetzt werden. Die dadurch erzielten Einsparungen sollten für schweizerische Jugendhilfswerke, zur Erstellung von billigen Wohnungen und zur Hälfte für den Wiederaufbau kriegsverwüsteter Gebiete in unseren Nachbarländern verwendet werden. Abgesehen davon, dass die Initiative einen praktisch unmöglichen Inhalt aufwies, – Entlassung von Personal wäre nötig gewesen – musste sie trotz fristgerechter Behandlung durch die eidgenössischen Räte ungültig erklärt werden, da sie nur schon von den gesetzten Fristen her nicht mehr erfüllbar war.

### 1.1.4.

Bereits am 17. Oktober 1956 reichten die gleichen Kreise um Chevallier zwei neue Initiativen ein. Die eine strebte die Begrenzung der Militärausgaben an, indem jährliche Ausgaben über 500 Millionen Franken obligatorisch der Volksabstimmung hätten unterbreitet werden müssen. Mit der andern sollte in die Verfassung die Bestimmung aufgenommen werden, dass der Bund eine Summe von wenigstens einem Zehntel der Militärausgaben für soziale und kulturelle Zwecke im In- und Ausland einzusetzen habe.

Unter dem Eindruck des Einmarsches sowjetischer Truppen in Ungarn im Spätherbst 1956 und des dadurch ausgelösten allgemeinen Rufes nach einer rasch wirksamen Verstärkung der Landesverteidigung wurden beide Volksbegehren schon am 7. Dezember 1956 zurückgezogen, dies nur wenige Tage vor der Verabschiedung eines Sofortprogrammes durch das Parlament zur Schliessung von vermeintlichen oder wirklichen Lücken in der Bewaffnung.

## **1.2. Vorgeschiede und Zustandekommen des Volksbegehrens über das Rüstungsreferendum**

### **1.2.1. Postulat vom 24. März 1977 der sozialdemokratischen Fraktion**

Mit Postulat vom 24. März 1977 ersuchte die Sozialdemokratische Fraktion den Bundesrat um einen Bericht betreffend die Militärausgaben. Neben mehreren andern wurde auch die Frage gestellt: «Wäre es für das politische Klima unserer Armee und für den politischen Verantwortungsbereich der Stimmbürger nicht vorteilhaft, auch Rüstungsbotschaften referendumspflichtig zu erklären? Welche Vor- und Nachteile sieht der Bundesrat in dieser Möglichkeit?»

Im Bericht vom 3. Oktober 1977 (BBl 1977 III 470) erläuterte der Bundesrat seine ablehnende Haltung zu diesem Vorstoss. Er hielt abschliessend insbesondere fest:

*«Die Nachteile der – keineswegs klaren – Neuerung wären unverhältnismässig grösser als allfällige Vorteile. Sie erschweren die Rüstungsbeschaffung vor allem dadurch, dass sie deren Abwicklung zu den für den Bund günstigeren Bedingungen verunmöglichen würden. In der heutigen Zeit sollte auf solche unsichere Experimente verzichtet werden.»*

Beide Räte nahmen im Laufe des Jahres 1978 vom Bericht Kenntnis; im Ständerat geschah dies einstimmig, im Nationalrat mit 102 gegen 23 Stimmen.

Damit gaben sich verschiedene, politisch vor allem der äussersten Linken zugehörige oder verbundene Gruppierungen nicht zufrieden.

### **1.2.2. Einzelinitiative Herczog vom 12. Dezember 1979**

Am 12. Dezember 1979 reichte Nationalrat Herczog (POCH) eine parlamentarische Initiative betreffend 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 89<sup>bis</sup> BV seien nicht zulässig. In Zeiten aktiven Dienstes fände diese Bestimmung keine Anwendung.»*

Für die Mehrheit der mit der Vorprüfung der Initiative Herczog beauftragten Kommission des Nationalrates bestand kein Anlass, ausgerechnet die Bundesbeschlüsse über die Rüstungsproramme allein 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.

Da ohnehin die Rüstungsprogramme immer über 100 Millionen Franken liegen, war die Kreditlimite in der Initiative Herczog ohne Belang. Entgegen dem Wortlaut war der Initiant in der Kommissionsberatung der Auffassung, dass auch Kredite über militärische Bauten und Landerwerb von über 100 Millionen Franken dem fakultativen Referendum unterstellt werden sollten.

### **1.2.3. Volksbegehren, Zustandekommen**

Die Reihe der Vorstösse, die Volksrechte einzig in bezug auf die Militärausgaben auszudehnen, wurde mit dem vorliegenden Rüstungsreferendum fortgesetzt.

Nach dem ablehnenden Bericht des Bundesrates vom 3. Oktober 1977 zum SP-Postulat für ein Rüstungsreferendum und den gleichlautenden Beschlüssen der eidgenössischen Räte, wurde ein ursprünglich am SP-Parteitag 1976 gestellter Antrag am Parteitag von 1979 erneut aufgegriffen. Dieser erteilte den Auftrag, eine Initiative vorzubereiten. Am Parteitag 1980 wurde die Lancierung einstimmig beschlossen.

Am 23. Oktober 1981 wurde der Initiativtext der Bundeskanzlei zur Prüfung vorgelegt. Die Sammelfrist lief damit am 24. Mai 1983 ab.

Am 19. Mai 1983 wurden die Unterschriftenbogen der Bundeskanzlei eingereicht. Rund 82 000 Unterschriften standen auf den Bogen des von der SPS eingesetzten Initiativkomitees und 31 000 Unterschriften auf Bogen der Sozialistischen Arbeiterpartei (SAP). Diese führte nämlich eine eigene Unterschriftensammlung durch und wurde unterstützt von Gruppierungen wie:

- «Waadländer Komitee gegen den Atomtod»,
- Centre Martin Luther King,
- Jugendorganisation «maulwurf»
- Bresche-Uni-Gruppe,
- Genferaufruf für den Ostermarsch.

Von den insgesamt 114 405 eingereichten Unterschriften wurden 111 126 gültig erklärt. Das Quorum von 100 000 erreichte das Initiativkomitee der SPS somit nicht aus eigener Kraft. Nur mit den gleichzeitig eingereichten Unterschriften von SAP & Co. wurde es erfüllt. Die Bundeskanzlei stellte mit Verfügung vom 4. Juli 1983 das Zustandekommen der Initiative fest (BBl 1985 II 1168).

Das Initiativkomitee der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz umfasst folgende Mitglieder:

1. Helmut Hubacher, Basel
2. Christoph Berger, Bern
3. Roger Biedermann, Schaffhausen
4. Rita Gassmann, Zürich
5. Andreas Gerwig, Basel
6. Gret Haller, Bern
7. Yvette Jaggi, Lausanne

- 
- 8. Andreas Lutz, Bern
  - 9. Jean-Pierre Métral, Ayent
  - 10. Félicien Morel, Belfaux
  - 11. Georges Peters, Lausanne
  - 12. Anna Ratti, Casaccia
  - 13. Peter Rüegg, Winterthur
  - 14. Marcel Schneider, Langnau im Emmental
  - 15. Lilian Uchtenhagen, Zürich
  - 16. Peter Vollmer, Bern
- 

Sie sind ermächtigt, die Initiative vorbehaltlos mit einfacher Mehrheit zurückzuziehen.

Am 7. Juli 1983 nahm der Bundesrat vom formellen Zustandekommen der Initiative Kenntnis; am 22. September 1983 fällte er den Vorentscheid, sie ohne Gegenvorschlag Volk und Ständen zur Ablehnung zu beantragen.

## 2. Vorgeschlagene Verfassungsänderung

---

### 2.1. Volksinitiative

#### «für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)»

Die Initiative lautet:

Artikel 89 Absatz 2 der Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

*<sup>2</sup>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 Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 50 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern von acht Kantonen verlangt wird.*

### 2.2. Was will die Initiative?

---

Verpflichtungskredite über militärische Beschaffungen dem fakultativen Referendum unterstellen (50 000 stimmberechtigte Schweizer Bürger oder acht Kantone); namentlich Verpflichtungskredite für:

- Beschaffung von Rüstungsmaterial (Rüstungsprogramme);
- militärische Bauten und Landerwerb (Baubotschaften);
- Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchsprogramme;
- Budgets für die persönliche Ausrüstung und den Erneuerungsbedarf (früher Kriegsmaterialbudget genannt);
- Bauvoranschläge (für Bauvorhaben bis 2 Millionen Franken);
- allfällige weitere spezielle Verpflichtungskredite aus dem Bereich des Rüstungsmaterials.

### 2.3. Was ist die Initiative ...

---

#### 2.3.1. ... formell?

- spezielles Finanzreferendum, auf Verpflichtungskredite über militärische Beschaffungen aller Art beschränkt.
- kein Ausgabenreferendum, das jährliche Budget des Militärdepartements wird nicht dem Referendum unterstellt.

#### 2.3. 2. ... materiell?

Fakultatives Referendum über militärische Beschaffungen.

## 3. Ausgangslage: Die geltende Zuständigkeitsordnung

---

### 3.1. Finanzhoheit im Bunde

---

Nach Art. 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung fällt die Finanzhoheit ungeteilt der Bundesversammlung zu. Sie

umfasst die Aufstellung des Voranschlages und die Abnahme der Jahresrechnung. In Verbindung mit dem Finanzaushaltsgesetz des Bundes schliesst sie nicht nur die Genehmigung der Zahlungskredite ein, sondern ebenso die Verpflichtungskredite.

Nach Art. 24 Abs.1 des Finanzaushaltsgesetzes legt die Bundesversammlung fest, welche Verpflichtungskredite ihr mit besonderen Botschaften unterbreitet und welche zusammen mit dem Voranschlag oder seinen Nachträgen bewilligt werden sollen. Bezuglich des Erwerbs von Grundstücken und der Erstellung von Bauten hat die Bundesversammlung mit Bundesbeschluss vom 14.3.72 die Schranke von 2 Mio Franken für das einzelne Objekt festgelegt. Objekte mit Kosten die darunter liegen, werden mit dem Voranschlag oder seinen Nachträgen bewilligt, Objekte mit höheren Verpflichtungskrediten sind mit Baubotschaften zu beantragen.

### **3.2. Zuständigkeit für 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 Ziffer 6 BV) und dem Bundesrat (Art. 102 Ziffer 9 BV).

Das Bundesgesetz über die Militärorganisation vom 12.4.07 erklärt in Art. 87 die Bundesversammlung zuständig für die Regelung der Bewaffnung, der persönlichen Ausrüstung, des Korpsmaterials und des übrigen Kriegsmaterials.

In Art. 220 wird ausdrücklich festgelegt, dass Beschlüsse der Bundesversammlung über diese Gebiete nicht dem Referendum unterliegen.

Die Zuständigkeit für materielle Ausrüstung der Armee deckt sich somit mit der Finanzhoheit der Bundesversammlung.

Die Bewilligungsverfahren und Zuständigkeiten sind für militärische und zivile Beschaffungen gleich. Massgebend ist auch bei den zivilen Beschaffungen die Zuständigkeitsordnung nach dem Finanzaushaltsgesetz.

### **3.3. Rüstungbeschaffung im Ausland, Vergleich der Zuständigkeiten in CH, A, D, F, I, S, USA**

- Hauptunterschied CH - Ausland: eidg. Räte behandeln die Rüstungsprogramme und Baubotschaften in einem vom Budget losgelösten, gesonderten Gesetzgebungsverfahren. Im Ausland verabschiedet das Parlament die Rüstungsprojekte als Teil des Budgetbeschlusses oder des Haushaltplans.
- Parlamentarische Kommissionen oder Ausschüsse üben auch in gewissen ausländischen Staaten einen erheblichen Einfluss aus. So behandeln die zuständigen

Ausschüsse der beiden Häuser des amerikanischen Kongresses (Committees on Appropriations) das Budget des Verteidigungsdepartements sehr eingehend. Über die Genehmigung der von ihnen gestellten Änderungsanträge (Kürzungen und Erhöhungen von Krediten), die zahlmässige Vorgaben für die Beschaffung von Waffensystemen beinhalten können, nehmen die beiden Häuser direkten Einfluss auf den Umfang der Rüstung.

– In andern Staaten (F,I) fällt die Rüstungsbeschaffung nach der globalen Verabschiedung des Verteidigungshaushalts ausschliesslich in die Verantwortung der Regierung.

– Ausländische Regierungen verfügen über einen recht ansehnlichen Handlungsspielraum. Kaum ein anderes Parlament übernimmt soviel direkte Verantwortung für die Rüstungsbeschaffung wie die eidg. Räte, da die Budgetierungsbestimmungen im Bund eine recht genaue Spezifikation der Vorhaben verlangen.

– Von keinem ausländischen Staat sind spezifische Mitbestimmungsmöglichkeiten des Volkes zu den Rüstungsausgaben bekannt. Die Schweiz wäre mit einem Rüstungsreferendum ein singulärer Fall. Angesichts der im Ausland weitgehend unbekannten Elemente der direkten Demokratie, wäre ein Rüstungsreferendum für ausländische Regierungen und Lieferanten schwer verständlich, auf jeden Fall jedoch ein Zeichen, einem so unsicheren Verhandlungspartner gegenüber vorsichtig und zurückhaltend zu sein.

### **3.4. Beschaffungsabläufe**

#### **3.4.1. Rüstungsmaterial**

##### **Grundlagen**

- Dienstordnung vom 31.1.68 mit zugehöriger Verordnung EMD vom 1.2.68
- Verfügung EMD vom 30.6.69 über den Rüstungsablauf
- Planungsverordnung vom 30.9.82
- Verordnung über Rüstungsausschuss und die Projektführung

##### **Grobablauf**

- **Definition des Rüstungsvorhabens:** Ausgehend von Konzeptstudien und Vorprüfungen sind das militärische Pflichtenheft und die technischen Anforderungen festzulegen.
- **Entwicklung und Erprobung des Materials:** Hauptergebnis ist die Evaluation, Typenwahl und Erklärung der Beschaffensreife.
- **Beschaffung**
- **Einführung bei der Truppe**

Der Zeitbedarf für die zwei ersten Hauptabschnitte ist massgeblich vom Entwicklungsstand 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 drei bis 4 Jahre.

Ist jedoch das Material noch nicht in der für unsere Armee geeigneten Form verfügbar, so ist ein mehr oder minder grosser Entwicklungsaufwand notwendig. In der Regel ist hiefür bis zur Beschaffungsreife mit wenigstens sieben Jahren zu rechnen.

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, welche die Truppe braucht, bis sie die volle Kriegsbereitschaft mit dem neuen Material erreicht hat.

Die gesamte Zeitspanne des Rüstungsablaufes umfasst erfahrungsgemäss bei Grossvorhaben vom Zeitpunkt der Aufnahme der Entwicklung an bis zum Abschluss der Einführung bei der Truppe zehn bis fünfzehn Jahre. Auch im Ausland muss mit ähnlichen Zeitverhältnissen gerechnet werden.

### 3.4.2. Militärische Bauten

#### Grundlagen

- Verordnung vom 30. November 1981 über das Bauwesen des Bundes (Bauverordnung);
- Verordnung vom 8. Juli 1982 über das Bauwesen des EMD.

#### Grobablauf

Die Projektierung und die Erstellung von Bauten erfolgt gemäss Bauverordnung des Bundes in fünf Hauptschritten:

- Bedürfnisabklärung und Investitionsvorschlag mit Abklärung der voraussichtlichen Kosten und der Ausführungsduer;

- Erstellen des Pflichtenheftes, des Raumprogramms, der Grobpläne und des Vorprojekts, als Voraussetzung für die Bewilligung der Projektierung und die Freigabe eines entsprechenden Verpflichtungskredits durch den Bundesrat;
- 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 Übergabe zur Benutzung.

Die reine Bauplanung, vom Zeitpunkt der Bewilligung zur Projektierung durch den Bundesrat bis zur Bewilligung des Verpflichtungskredits mit der Baubotschaft, dauert in der Regel drei bis vier Jahre; komplexe oder Grossüberbauungen benötigen mehr Zeit. 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 Interessenkolisionen zwischen militärischen Bedürfnissen und Ansprüchen von Raumplanung, Naturschutz, Heimatschutz, Umweltschutz oder Denkmalschutz, erfordern häufig besondere Untersuchungen oder Gutachten und lassen sich oft nur durch langdauernde Verhandlungen befriedigend lösen. Unter diesen Umständen ist vor allem bei Grossbauten, wie ganzen Waffen- oder Schiessplätzen, mit einem Zeitbedarf ab Beginn der Vorprojektierung bis zur Beendigung der Bauarbeiten von mehr als zehn Jahren zu rechnen.

Im Idealfall sollte die Bauplanung so mit dem Zeittakt des Rüstungsablaufes in Übereinstimmung gebracht werden, dass die erforderlichen Betriebs- und Ausbildungsbauten zeitgerecht bereitstehen. In vielen Fällen stellen jedoch die Lieferanten die notwendigen Angaben für die endgültigen Anforderungen an Fabrikationsbauten oder Unterhaltswerkstätten erst im Zeitpunkt der Zustimmung des Parlaments zum betreffenden Rüstungsvorhaben zur Verfügung. Dadurch ist es kaum mehr möglich, Bauten rechtzeitig zu vollenden. Das Rüstungsreferendum würde die Zahl der Bauten, die nicht zur Zeit fertig werden, erhöhen und die dadurch erzwungenen, kostspieligen Zwischenlösungen vermehren.

## 4. Beurteilung, Würdigung des Initiativbegehrrens

### 4.1. Rechtliche Bedenken

- Ein Rüstungsreferendum wäre verfassungssystematisch ein Fremdkörper, da
- es nur ein einziges Aufgabengebiet betrifft, im Ge-

gensatz zu andern Volksrechten, die allgemeine, das heisst umfassende Gültigkeit haben;

- die seit den Anfängen des Bundesstaates abschliessende und ungeteilte Finanzhoheit der Bundesversammlung beschnitten würde;
- Finanzhoheit und Zuständigkeit des Parlaments be-

züglich Ausrüstung der Armee auseinanderklaffen würden;

— es einen Einbruch in die vom Verfassungsgeber gewollte und seit Gründung des Bundesstaates bewährte Gewaltentrennung (Aufteilung der Kompetenzen zwischen Souverän und Bundesversammlung) darstellen würde.

– Das Rüstungsreferendum führt zu einer Vermischung der Verantwortung über drei Stufen. Dies wäre eine sehr ungünstige Voraussetzung dafür, sich in Krisenlagen bewahren zu können.

– Ein Rüstungsreferendum würde Erschwerungen und Unzukämmlichkeiten für Finanzbeschlüsse schaffen, da:

— der Bundesbeschluss zum Voranschlag sowohl Zahlungskredite als auch militärische Verpflichtungskredite beinhaltet die dem fakultativen Referendum unterstützen. Eine Zweiteilung des Budgetbeschlusses bezüglich referendumspflichtiger und nicht referendumspflichtiger Kredite wäre mit dem Budgetgrundsatz der Einheit (Art. 3 Abs 2 FHG) schwerlich zu vereinbaren;

— die Verpflichtungskreditbegehren eine mehr oder minder grosse Zahl von Einzelkrediten umfassen. Dies gilt für Rüstungsprogramme und Baubotschaften wie auch für die mit dem Budget anbegehrten Verpflichtungskredite. Der Gesichtspunkt der Einheit der Materie würde für den Erlass eines eigenen Bundesbeschlusses für jedes einzelne Vorhaben sprechen. Nur so könnte verhindert werden, dass neben den bestrittenen Vorhaben, derentwegen das Referendum zustande käme, auch noch alle andern in eine Abstimmung hineingezogen würde. Es wäre jeweilen eine grosse Zahl von Bundesbeschlüssen nötig. Aus politischen und praktischen Gründen wäre einer beliebig grossen Auffächerung jedoch Grenzen gesetzt, womit kaum eine befriedigende Lösung möglich wäre.

Zwei Einzelfälle, die auf Beschlüssen der Bundesversammlung beruhten (Art. 14 des Bundesgesetzes vom

28. Juni 1968 über die Hochschulförderung (SR 414.20), der für Rahmenkredite den referendumspflichtigen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss vorschreibt, und die Volksabstimmung über den IDA-Kredit) fanden in der Rechtswissenschaft keine Unterstützung.

## 4.2. Staatspolitische Bedenken

– Im Gegensatz zu der von Nationalrat Herczog formulierten Einzelinitiative sieht der Initiativtext zum Rüstungsreferendum keine Ausserkraftsetzung im Aktivdienst vor. Solange die Voraussetzungen für Notrecht oder Vollmachtenbeschlüsse der Bundesversammlung nicht gegeben wären, müsste also das Referendumsrecht gewährleistet bleiben. In Zeiten erhöhter Spannung, aber noch vor Eintritt einer Krisenlage würden dringliche Rüstungsmassnahmen um wenigstens die Referendumsfrist verzögert. Eine Schikane, die kaum motivierend auf einrückende Armeeangehörige wirken dürfte und ein Zeitverlust, der sich tödlich auswirken könnte.

– Diese Initiative will die Bundesverfassung so verändern, dass sie in Krisenlagen Massnahmen verzögert oder gar hinfällig macht, die für die Erhaltung unseres Staates existentiell wichtig sein können. Ob dies ein besonderes Verdienst ist, bleibe dahingestellt. Sicher ist, dass Volksabstimmungen über Rüstungsvorhaben in Zeiten erhöhter Spannung einem potentiellen Gegner willkommener Anlass sein können, sich offen oder versteckt in inner-schweizerische Angelegenheiten einzumischen, und die politische Auseinandersetzung als ein Mittel zur Destabilisierung zu benutzen.

– Die geltende Kompetenzordnung hat sich bewährt. Sie ermöglichte immerhin in zwei Weltkriegen ein zügiges Handeln.

## 5. Argumente der Initianten

### 5.1. Das Volk soll sich einmal dazu äussern, ob es die Mitsprache bei Militärausgaben will oder nicht

– Das ist eine Leerformel, da Zweck jeder Volksabstimmung.

– Die Aussage ist überdies falsch, weil sich das Volk letztmals 1956 zu dieser Frage geäussert hat. Das damalige Finanzreferendum war im wesentlichen ein Rüstungsreferendum, da schon damals jeder militärische Beschaf-

fungskredit über den Kreditlimiten des Referendums lag. Die vorhergehenden Initiativen, die massive Beschränkungen der Militärausgaben zum Ziel hatten, scheiterten: Sei es, dass sie in der Volksabstimmung verworfen wurden; sei es, weil sachlich unmöglich, sie ungültig erklärt werden mussten, sei es, dass sie aus politischen Gründen schon kurz nach der Einreichung von den Initianten selber wieder zurückgezogen wurden.

– Auch wenn keine Volksabstimmung darüber stattfand, so zeigten doch die Ergebnisse der breiten Vernehmlassung zur Verfassungsreform Ende der siebziger Jahre, zu

der wie kaum zuvor jeder Bürger aufgerufen war, sich zu äussern, dass ein Finanzreferendum, geschweige denn ein Rüstungsreferendum keine nennenswerte Unterstützung fand. Immerhin behandelte die Bundesversammlung in dieser Zeit den Bericht vom 3. Oktober 1977 über die Militärausgaben, in dem der Bundesrat seine ablehnende Haltung gegenüber einem Rüstungsreferendum darlegte.

- Im übrigen zeigten verschiedene Abstimmungen, dass auch auf anderen Gebieten (Gesetzesinitiative, Atomrecht, Nationalstrassen) keineswegs Mehrheiten für neue Volksrechte zu finden waren.

## 5.2. Rüstungsreferendum ist Sicherung, damit das Geld für den Ausbau und die Erhaltung des Sozialstaates nicht der Aufrüstung geopfert wird

- Abgesehen davon, dass es verfehlt ist, Aufgabengebiete gegeneinander auszuspielen, geht diese Behauptung von völlig falschen Voraussetzungen aus.
- Die Wehraufwendungen und die Aufwendungen für die soziale Wohlfahrt sind die beiden grössten Ausgabengruppen des Bundeshaushalts, zurzeit je 20 bis 21 Prozent. Der Anteil der Militärausgaben war bis in die sechziger Jahre wesentlich grösser; in einzelnen Jahren sogar bis 38 Prozent. Als einziger unter den Bundesaufgaben entwickelte sich seither der Sektor Landesverteidigungsausgaben unterdurchschnittlich, obschon ausschliesslich der Bund dafür zuständig ist. Die Verteidigungsausgaben wuchsen in der Zeitspanne 1960 bis 1985 um das Fünffache, die Bundesausgaben insgesamt jedoch um das Achtfache. Die andern Aufgabengebiete erfuhren durchwegs grössere Zunahmen. Die Landesverteidigung hat somit den Aufbau und den Ausbau anderer Aufgabengebiete des Bundes nicht behindert; im Gegenteil waren dort überdurchschnittliche Zuwachsraten möglich. Dies gilt auch insbesondere für die soziale Wohlfahrt. Ihr wurden jedoch gerade in Volksabstimmungen Schranken gesetzt, so in einer Reihe von abgelehnten Initiativen über die Herabsetzung des AHV-Alters, die Einführung der 40-Stundenwoche, die Krankenversicherung, die Schaffung einer wirklichen Volkspension, die Bildung von Wohnbaufonds, das Recht auf Wohnung und den Ausbau des Familienschutzes.
- Es ist ferner zu berücksichtigen, dass die Verteidigungsaufwendungen im Unterschied zu andern Staatsausgaben, zu über 95 Prozent durch den Bund allein getragen werden müssen. Es ist deshalb im Gegensatz zu andern Aufgabengruppen auch nicht möglich, Ausgaben auf die Kantone oder Gemeinden zu verschieben.
- Im Gesamtüberblick aller Staatsausgaben (Bund, Kantone und Gemeinden) steht die Landesverteidigung

mit nur noch 9 Prozent erst an fünfter Stelle, hinter der Bildung, der sozialen Wohlfahrt, dem Verkehr und dem Gesundheitswesen.

- Es kann keine Rede davon sein, dass die Verteidigungsausgaben die Entwicklung anderer Aufgaben behindert oder gar verunmöglich hätten. Auch in den Sparrunden zur Wiederherstellung des Budgetausgleichs musste gerade die Landesverteidigung substanziale Abstriche hinnehmen. Das Militärdepartement hat sich zudem immer streng an die Planungsvorgaben des Bundesrates zu den Legislaturfinanzplänen gehalten, was nicht von allen andern gesagt werden kann. Selbst die vom Parlament beschlossenen Erhöhungen der Budgetkredite für die Beschaffung des Panzers Leopard müssen in späteren Jahren ausgeglichen werden.
- Das Rüstungsreferendum ist ein untaugliches Mittel, einen Ausbau der sozialen Wohlfahrt aus Militärkrediten sicherzustellen. Denn um dieses Ziel zu erreichen, müsste folgende Utopie Realität werden:
  - – Das Rüstungsreferendum müsste lückenlos jedes Jahr gegen alle Verpflichtungskredite des EMD zustandekommen und das Volk müsste die Beschlüsse der Bundesversammlung ablehnen.
  - – Die Bundesversammlung müsste die Erhöhung der Mittel für die soziale Wohlfahrt auch bewilligen, da diese Finanzkompetenz nach wie vor unverändert bei ihr verbleibt.
  - Der möglichst effizienten Verwendung der Militärkredite wird die volle Aufmerksamkeit geschenkt. Das EMD verfügt dafür seit Jahren über institutionalisierte Instrumente und Sparmechanismen. Massnahmen wie Arbeitsgruppe für Militärausgaben, Vorschlagswesen, Kostenkontrollen durch «Zero-Base-Budgetierung», Gemeinkosten-Wertanalysen, bieten Gewähr für kostengünstige Lösungen.
  - Der Rüstungsbedarf ist das Ergebnis der Bedrohungsanalyse; ungenügende Rüstung zahlt sich im Ernstfall nicht aus. Sie führt nur dazu, dass die Truppe das Vertrauen verliert und damit auch die andern Vorinvestitionen wertlos werden; und sie führt auch dazu, dass unnötige Verluste an Menschen in Kauf genommen werden müssen. Die Kosten der Rüstung werden letzten Endes vom möglichen Gegner diktiert.

## 5.3. – Sorgfaltspflicht des EMD durch eine Volkskontrolle zu erhöhen

- Notbremse gegen Verschwendungen und Fehlentscheide

- Gemäss Artikel 85 Ziffer 11 BV fällt «die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung» in die Zuständigkeit

beider Räte. Das Parlament führt diese Oberaufsicht durch Kommissionen gewissenhaft durch. Mit dem Bereich des Militärdepartements beschäftigen sich drei ständige Kommissionen beider Räte.

- Geschäftsprüfungskommissionen,
- Finanzkommissionen,
- Militärkommissionen.

Ferner führt auch die Finanzdelegation ständige Kontrollen durch, so dass sieben ständige Kommissionen sich mit demselben Gebiet befassen.

– Die aus verschiedenen Anlässen durchgeführten Untersuchungen durch parlamentarische Kommissionen (Mirage, Mängel Panzer 68) belegen die Leistungsfähigkeit und das Durchsetzungsvermögen des Parlaments als Kontrollinstanz.

– Die unterstellte Verschwendug und die angeblichen Fehlentscheide mit dem Ruf nach einer Volkskontrolle gehen offenbar davon aus, dass

– – das verfassungsmässig zuständige Parlament bezüglich der Landesverteidigung seine Aufgaben nicht ausreichend wahrnimmt;

– – das Volk diese Kontrollaufgabe wirkungsvoller wahrnehmen könne. Wie dies erfolgen soll, bleibt unbeantwortet. Zumindest ist kein anderes taugliches Instrumentarium hiezu bekannt, als die aus Volksvertretern zusammengesetzte Bundesversammlung.

– Die immer wieder als Beleg für Versager angeführte Pannen- und Debakelliste greift auf Rüstungsvorhaben zurück, die gerade Anlass zu Reorganisationen der Rüstungsbeschaffung bildeten. Ihre Auswirkungen werden negiert. Die Rüstungsbeschaffung erfolgt heute unter vollständig andern Voraussetzungen als vor 20 Jahren. Die Liste der erfolgreichen, das heisst klaglosen Beschaffungen von komplexen Waffensystemen (unter anderem zwei Serien Tiger-Kampfflugzeuge) ist weitaus länger und Beweis genug, dass weitere fragwürdige Kontrollinstrumente überflüssig sind.

#### **5.4. Verhindern, dass unsere Milizarmee unversehen eine «Grossarmee im Taschenformat» wird**

- Von einer verkleinerten Kopie einer Grossmachtarmee kann bei unserer Armee keine Rede sein.
- Eine Milizarmee, deren Abhaltewirkung von Anfang an glaubwürdig sein soll, darf auf rasch kampfbereite Waffensysteme wie Flugzeuge und Panzer und hiezu komplementäre Waffen- und Führungssysteme nicht verzichten.
- Im Kampf gelangen diese im Verbund miteinander und mit der Infanterie zum Einsatz. In unserer Armee wird auch inskünftig eine starke Infanterie vorhanden sein.
- Es wäre ein verhängnisvoller Irrtum, wenn man annehmen würde, eine mit einfachen und in grosser Zahl vor-

handenen Waffen ausgerüsteten Infanteriearmee könnte dieselbe Kampfkraft entfalten wie Panzerverbände. Sie ungeschützt einem modernen, voll mechanisierten, mit Lufttransportmitteln reichlich ausgerüsteten und brutal angreifenden Gegner gegenüberzustellen, wäre für unsere Milizarmee wegen der zu erwartenden hohen Verluste nicht zu verantworten.

– Von einer zeitgemäss gerüsteten Armee geht eine stärkere abhaltende Wirkung aus, als von einer reinen Infanteriearmee.

#### **5.5. Umstrittene Waffensysteme sollen von allen an der Urne entschieden werden**

– Das Volk wird als Schiedsrichter eingesetzt, und es wird ihm die Verantwortung für Entscheide zugeschoben, die es gar nicht treffen kann, weil es wegen der Geheimhaltung nicht über die nötigen Entscheidungskriterien verfügt.

– Es ist der plumpe Versuch der im Parlament unterlegenen Minderheit, das Volk als letzte Instanz anrufen zu lassen.

– Mit welchen Mitteln in Abstimmungskämpfen gefochten werden könnte, zeigten die Debatten um den Panzer 87 Leopard recht anschaulich. Mit falschen Informationen und Verdächtigungen, mit im Zeitpunkt der parlamentarischen Beratung verfrühten, übertriebenen Ansprüchen an Vertragswerke und Preise von Kleinteilen, wurde die Fähigkeit der GRD, das Geschäft zu führen, perfid in Frage gestellt.

#### **5.6. Rüstungsreferendum ist nur eine Folge aller Pflichten, die dem Bürger durch Militärdienst und Steuern bereits auferlegt sind.**

– Es wird argumentiert wie zu Zeiten vor der Einführung des Stimmrechts für Frauen. Es ist kaum anzunehmen, dass die Initianten das Referendums- und das Stimmrecht nur denjenigen vorbehalten wollten, die Militärdienst leisten oder leisteten und Steuern bezahlen.

– Diese Forderung könnte mit gleicher Begründung auch für weitere, vorab ausgabenintensive Aufgabengebiete z. B. den Sozialbereich erhoben werden, woraus schliesslich ein allgemeines Finanzreferendum folgen müsste.

## **5.7. Unsere Milizarmee kann nur dann bestehen, wenn auch das Volk an der Urne bereit ist, zu seiner Armee zu stehen**

- Diese Forderung könnte für jeden, vorab ausgabenintensiven Wirkungsbereich des Staates erhoben werden, namentlich auch soziale Wohlfahrt, öffentlicher Verkehr, Unterricht und Forschung.
- Die Abstimmung über ein einzelnes Rüstungsvorhaben oder die Rüstungsbotschaft eines einzelnen Jahres kann kaum als Votum für oder gegen die Armee verstanden

werden, es sei denn, die Initianten würden davon ausgehen, dass zu allen Militärvorlagen das Referendum zustande käme.

– Wesentlicher als Abstimmungen zweifelhaften Werts über Rüstungsvorlagen ist für den Bestand unserer Armee die Motivation der Armeeangehörigen. Diese dürfte kaum gehoben werden, wenn über existentielle Rüstungsvorhaben (z. B. Panzer, Flugzeuge usw.) abgestimmt werden muss. Eine zustandekommene Referendum ist zumindest keine Vertrauenskundgebung gegenüber Bundesrat und Parlament.

## **6. Materielle Wirkungen der Initiative**

### **6.1. Zeitverlust**

Die parlamentarische Behandlung von Rüstungsvorhaben in den vorberatenden Kommissionen und in den beiden Räten benötigt schon ohnehin rund ein Jahr Zeit. Während dieser Zeit liegt der Rüstungsablauf still, d. h., trotz vorliegender Beschaffungsreife kann die Herstellung von Material oder der Bau nicht begonnen werden.

Die einzuhaltende Referendumspflicht verlängerte diesen Zeitraum um 90 Tage. Falls das Referendum zustande käme, würde das Vorhaben bis und mit der Volksabstimmung um ein weiteres Jahr verzögert.

Die Zeit für Entwicklung und Beschaffung von komplexen Waffen und Waffensystemen beträgt in der Regel mehr als 10 Jahre. Solche Zeitverhältnisse sind auch in andern Armeen üblich. Es wiegt um so schwerer, wenn beschaffungsreife Rüstungsvorhaben jahrelang stillliegen müssen und nicht nur technisch altern, sondern der Truppe auch entsprechend später zur Verfügung stehen. So lange ein Rüstungsvorhaben in der Entwicklung steckt, ist es ohne besondere Mehrkosten möglich, der technischen Entwicklung zu folgen und die effizienten Errungenschaften einzubauen. Nutzlose Zeit mit Entwicklungsstillstand wiegt schwerer als eine längere Entwicklungszeit. Die von den Initianten immer wieder vorgebrachte Argumentation, wonach die Zeit für Referendumsfrist und Volksabstimmung im Verhältnis zum gesamten Zeitbedarf des Rüstungsablaufs von allenfalls 10–15 Jahren kaum ins Gewicht falle, geht in diesem Licht fehl. Sie übergeht zudem, auf was die Initianten besonders Wert legen, dass bereits vor Entwicklungsbeginn schon gegen die Forschungs- und Entwicklungskredite das Referendum ergriffen werden kann. Im Extremfall könnte ein Rüstungsvorhaben zwei Referenden mit Abstimmungen «erleben», verbunden mit einem Zeitverlust von zwei Jahren.

### **6.2. Mehrkosten**

– Optionsverträge und Offerten werden üblicherweise auf ein Jahr abgeschlossen. Diese Frist müsste wegen des Rüstungsreferendums um ein weiteres Jahr verlängert werden. Die Lieferanten werden jedoch nur dann längeren Fristen zustimmen, wenn sie die zu erwartende Teuerung und Risiken durch entsprechend höhere Zuschläge auf den Kosten berücksichtigen können.

– Längerer Unterbruch zwischen dem Zeitpunkt der Beschaffungsreife und dem Produktionsbeginn. Vorwiegend aus technischen Gründen müssen auch in dieser Zeit Änderungen am Waffensystem in Kauf genommen werden. Je mehr Zeit zwischen Beschaffungsreife und Bestellung liegt, desto grössere Änderungen ergäben sich. Sie könnten sogar dazu führen, dass vor der Produktionsaufnahme eine erneute, kostspielige technische Erprobung notwendig wird.

– Verpassen des Anschlusses an Serienfabrikation. Solche Mehrkosten fallen in der Regel beträchtlich ins Gewicht, vor allem wenn die Serienherstellung erneut begonnen werden müsste oder mangels anderer Aufträge die Fabrikationseinrichtungen nur noch zu einem geringen Teil ausgelastet wären.

– Übrigens war Bundesrat Ritschard schon im Jahre 1981 nicht so sicher, ob mit dem Rüstungsreferendum der richtige Weg gegangen wird. «Wenn die Initiative angenommen würde, könnte sich auch ein Zick-Zack in den Beschaffungsbeschlüssen ergeben. Einmal würde das Volk unter dem Einfluss einer akuten Bedrohung ja sagen, ein anderes Mal nein. Es gäbe keine Kontinuität mehr. Das könnte kostspielig werden.»

### **6.3. Ungewissheiten im Rüstungsablauf**

Die Rüstungsbeschaffung beruht auf komplexen organisatorischen Abläufen und Zusammenhängen. Das Rüstungsreferendum bringt Ungewissheiten bezüglich

- Zeitpunkt der Einleitung der Beschaffung;
- Bewilligung von Anschlussbeschaffungen (Folgeserien, komplementäre Vorhaben, Folgebauten usw.);
- der Realisierung von Vorhaben, die für die geltende Verteidigungskonzeption wesentlich sind (z. B. Ersatzbeschaffungen von Panzern, Kampfflugzeugen u. ä.).

Im Ergebnis könnten die im Zuge des Rüstungsreferendums notwendigen Volksabstimmungen zu höchst widersprüchlichen und zudem noch folgenschweren Entscheidungen führen, etwa dann wenn ein konzeptionell wichtiges Vorhaben aus sparpolitischen Gründen abgelehnt würde. Bei akuter Bedrohung ist es unmöglich, in kurzer Zeit Rüstungslücken zu stopfen.

### **6.4. Überforderter Stimmbürger?**

Dem Stimmbürger kann zugetraut werden, dass er die grundsätzlichen Aspekte der Beschaffung und Ausrüstung der Armee erkennen und beurteilen kann. Er benötigt dazu indessen genügende Informationen. Es liegt in der Natur der Sache, dass er in bezug auf Einzelheiten der Rüstung (Material, Bauten, Lage- und Bedrohungsanalysen usw.) nur summarisch orientiert werden könnte. Auch wenn ein grosser Teil der Stimmbürger dank dem Milizsystem mehr oder weniger tiefe Kenntnisse von der Armee besitzt, reichen diese hiefür nicht aus. Würde man sich nur auf diese Vorkenntnisse und Erfahrungen stützen, könnten sich alle, die nie Militärdienst leisteten, vor allem die Frauen, zu Recht zurückgesetzt fühlen.

Ein sachgerechter Entscheid über Rüstungsvorlagen setzt Kenntnisse von Dingen voraus, die aus Gründen der Geheimhaltung nicht in die Öffentlichkeit gehören, jedoch in den vorberatenden Kommissionen der eidgenössischen Räte vermittelt werden können. Die notwendige Geheimhaltung erschwert, den Stimmbürger sachgerecht zu informieren.

### **6.5. Beeinträchtigung der Glaubwürdigkeit unseres Wehrwillens im Ausland**

Die Einführung eines Rüstungsreferendums könnte im Ausland als Zeichen eines nachlassenden, bisher als selbstverständlich angenommenen Wehrwillens der Schweiz aufgefasst werden. In keinem andern Land kann

das Volk sich zu den Verteidigungsausgaben äussern. Käme das Referendum zustande, könnte schon diese Tatsache allein als Misstrauenskundgebung gegenüber Regierung und Parlament ausgelegt werden. Die Abstimmungspropaganda mit den kontroversen Auffassungen dürfte dem Abbau solcher Zweifel an unserem Abwehrwillen kaum förderlich sein. Die Auseinandersetzungen um den Panzer Leopard 2 im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen vermittelte einen Eindruck davon. Ein bitterer Nachgeschmack würde gewiss nicht ausbleiben.

### **6.6. Schafft zusätzliche Probleme bei der Rüstungsbeschaffung**

Die Forderungen der Initianten zielt vorab auf «eine neue, offene Informationspolitik». Ausländische Staaten könnten nicht ohne Grund befürchten, dass in einem allfälligen Abstimmungskampf, von ihnen als geheim betrachtete Angaben über Waffensysteme doch auf irgendwelchem Weg in die Öffentlichkeit gelangen könnten. Die Folge davon wäre, dass sie mit der Herausgabe neuester, geheimer Technologie sehr zurückhaltend würden. Die Schweiz müsste sich damit abfinden, als Kunde zweiter Zuverlässigkeitssklasse eingestuft zu werden, dem die neueste Generation von Rüstungsmaterial nicht zugänglich gemacht würde.

Wir wären dadurch gezwungen, den Technologiesprung im Alleingang durch eigene Forschung und Entwicklungen auf eigenes Risiko und mit erheblichen Mehrkosten nachzuvollziehen. Allerdings unterliegen auch diese Kredite wieder permanent der Referendumsdrohung und könnten abgewürgt werden. Auf einzelnen Gebieten wären dazu die wissenschaftlichen, industriellen und finanziellen Möglichkeiten der Schweiz zum voraus begrenzt. Dort, wo die Schweiz noch ein Potential für erfolgversprechende Entwicklungen aufweist, erschwert das geltende Kriegsmaterialgesetz jedoch eine industrielle Verwertung im Export. Von einer Überwälzung der fixen Entwicklungskosten auf eine möglichst hohe Serieproduktion würde in erster Linie unsere Armee profitieren.

### **6.7. Beeinträchtigung der Motivation der Truppe**

Die Motivation unserer Milizwehrmänner und der Wille, im Militärdienst das Beste zu geben, um uns und unseren Nachkommen kriegerische Verwicklungen zu ersparen, müssten durch die verfahrensmässige Verzögerung von Rüstungsvorhaben in Mitleidenschaft gezogen werden. Der Initiativtext enthält ja keine Ausnahmerege-

lung im Hinblick auf den Aktivdienst. Nur schon die obligatorisch abzuwartende Referendumspflicht könnte in solchen Ausnahmesituationen verhängnisvoll sein und bei Armeeangehörigen und Volk kaum Verständnis finden. Damit würde jedoch der ganze Aufwand für Rüstung und Ausbildung, der bis anhin in die Armee gesteckt wurde, entwertet.

Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an die eigentliche Volksbewegung im Spätherbst 1956. Unter dem Eindruck der Ereignisse in Ungarn wurde wegen vermeintlicher oder wirklicher Versäumnisse in der Verteidigungsbereitschaft Kritik gegenüber den Behörden laut, und man forderte die rasche Schliessung von Lücken in der Bewaffnung. Das Parlament beschloss denn auch schon am 21. Dezember 1956 ein Sofortprogramm von 187,65 Millionen. Einige Tage vorher waren die zwei, wenige Monate vorher eingereichten Initiativen, die Kürzungen des Militärbudgets zum Inhalt hatten, sang- und klanglos zurückgezogen worden. Man stelle sich vor, welche Reaktionen damals ein Rüstungsreferendum ausgelöst hätte.

## 6.8. Einflussnahme auf den Abstimmungskampf

Dass sich in einem Abstimmungskampf die verschiedensten Interessengruppen zum Wort melden, ist eine normale Erscheinung. Bedenklich würde es, wenn eine Abstimmung über ein Rüstungsvorhaben dem Ausland Anlass böte, sich in interne Angelegenheiten einzumischen. Zu denken ist in diesem Zusammenhang an die

Möglichkeit, dass ausländische Rüstungsfirmen gegen die Regierungsvorlage für ihre unterlegenen Produkte Werbung machten. Denkbar wäre aber auch, dass im Umfeld von erhöhten internationalen Spannungen eine ausländische Macht, direkt oder indirekt, in erpresserischer Weise versuchte, auf den Gang der Abstimmung Einfluss zu nehmen.

## 6.9. Ungewissheit bezüglich Realisierung langfristiger Konzepte und Leitbilder der Landesverteidigung

Rüstung, Ausbau und Erhaltung der Landesverteidigung müssen sich an langfristigen Konzepten und Leitbildern ausrichten. Fiele ein wichtiges Vorhaben in der Volksabstimmung wegen eines emotionalen Zufallsentscheides durch, würde nicht nur ein wichtiger Baustein im Gesamtkonzept fehlen, es würden auch bereits gemachte Vorinvestitionen in anderen komplementären Rüstungsbereichen abgewertet.

Wohl wird gesagt, dass dieses Risiko auch bei der Behandlung im Parlament bestehe. Das sei nicht in Abrede gestellt; jedoch zeigt die Geschichte, dass nach dem zweiten Weltkrieg das Parlament kein einziges konzeptionelles Rüstungsvorhaben gegen die Auffassung der Regierung zurückwies. Das Umgekehrte war eher der Fall, indem das Parlament in letzter Zeit wiederholt Kreditanträge für eine erste Tranche erhöhte und eine Gesamtbeschaffung bewilligte, so für neue Geländelastwagen und für die Panzer 87 Leopard.

## 7. Stichworte zum Rüstungsreferendum

### Rüstungsreferendum...

#### 7.1. ... ist ein rüstungspolitisches Instrument

Die Initianten schieben zwar finanzpolitische Argumente vor. Die Erhaltung und der Ausbau der sozialen Wohlfahrt sind aber schon bisher gewährleistet, soweit sie vom Volk selbst nicht zurückgewiesen werden.

Es geht vielmehr um die materiellen Entscheide selbst, indem «umstrittene Rüstungsvorhaben» dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden sollen. Was ein «umstrittenes» Vorhaben sein kann und welche Mittel eingesetzt werden, um es in Zweifel zu ziehen, zeigten anschau-

lich die Begleiterscheinungen bei der Behandlung der Leopard-Beschaffung in den eidg. Räten.

Ziel ist vielmehr die Bekämpfung von Rüstungsvorhaben an sich und damit eine Schwächung des Ausbaus und der Erhaltung der Kampfkraft unserer Armee.

#### 7.2 ... ist eine unehrliche Initiative

Der Initiative werden die Mäntelchen mehr Demokratie, Volkskontrolle, Erhaltung und Ausbau der sozialen Wohlfahrt umgehängt. Die Initianten nehmen bewusst oder unbewusst eine Schwächung unserer Landesverteidigung in Kauf. Zumindest ist sie ein erklärtes Ziel der 31 000 Unterzeichner auf den Bogen der Sozialistischen

Arbeiterpartei, die übrigens die entscheidenden fehlenden Unterschriften zum Quorum beisteuerten. Ohne diese Unterstützung von Gruppierungen, die ablehnend zu unserer Landesverteidigung stehen, wäre die Initiative der SPS von Anfang an gescheitert.

### 7.3 ... desavouiert die Bundesversammlung

Die Initianten verlangen eine Volkskontrolle über die «Militärs», wozu das Rüstungsreferendum notwendig sei. Die Kontrolle über die Verwaltung, also auch über das EMD und die Armee, üben nach Verfassung und Gesetz die eidg. Räte aus. Über ein anderes Kontrollinstrument verfügt das Volk nicht. Das Begehrn der Initianten bringt in verschiedener Form ein Misstrauen gegenüber der Kontrolltätigkeit des Parlaments zum Ausdruck, das es nicht verdient.

Die von den Initianten immer wiederholten Beispiele von wirklichen und vermeintlichen Pannen liegen zum Teil Jahre zurück und gaben, soweit zutreffend zu umfassenden Massnahmen im EMD Anlass. Sie können keinesfalls mehr als Belege für angeblich heute noch existierende, unbefriedigende Verhältnisse dienen.

### 7.4 ... setzt Rüstungsvorhaben emotionalen Zufallsentscheidungen aus

Die Gefahr besteht, dass das eine Mal ein Vorhaben abgelehnt, bei zunehmender Bedrohung jedoch angenommen würde. Die Vorwürfe an die Behörden über wirkliche oder vermeintliche Lücken in der Beschaffung, die im Spätherbst 1956 unter dem Eindruck des Einmarsches sowjetischer Truppen in Ungarn in weiten Kreisen der Bevölkerung erhoben wurden, veranlassten das Par-

lament bereits am 21.12.56 ein Sofortprogramm zu bewilligen.

Solche Situationen sind auch heute nicht auszuschließen.

### 7.5 ... ist ein Instrument der Destabilisierung

Volksabstimmungen in angespannten Lagen über entscheidende Rüstungsvorhaben bergen die Gefahr der Einflussnahme von aussen in sich. Durch das Ausstreuen von Misstrauen gegen Behörden und Beschaffungsstellen (GRD) kann Unsicherheit verbreitet werden.

Den einschlägigen Publikationen der Linkskreise ist zu entnehmen, dass die Initiative Rüstungsreferendum im Verbund mit der Zivildienstinitiative, der Rothenthurm-Initiative und der Initiative zur Abschaffung der Armee zu sehen ist. Es wird so auch deutlich, dass die Initiative auf eine Schwächung der Armee zielt.

### 7.6 ... ist mehr Demokratie, aber nicht bessere Demokratie

Die Rüstungsbeschaffung ist eine Vollzugsaufgabe, die im Ausland zum Teil sogar im Parlament nur summarisch behandelt wird. Die Bundesversammlung ist heute abschliessend zuständig und verantwortlich für die Landesverteidigung (Art. 85 Ziff. 6 und 9 BV). Damit ist auch die Verantwortung abschliessend festgelegt. Das Rüstungsreferendum würde hier Unklarheiten und Verwischungen schaffen.

Es würde sogar die wenig konsequente Situation schaffen, dass das Volk zu einer Vielzahl von Einzelvorhaben die Möglichkeit zum Referendum hätte, zu im konkreten Fall für die Unabhängigkeit unseres Landes existentiellen Fragen, wie Kriegserklärung und Friedensschlüsse, hingegen nicht (Art. 85, Ziff. 6 BV).