

86.029

Rüstungsreferendum. Volksinitiative

Référendum en matière de dépenses militaires. Initiative populaire

Botschaft und Beschlussentwurf vom 7. Mai 1986 (BBI II, 469)
Message et projet d'arrêté du 7 mai 1986 (FF II, 481)

Beschluss des Nationalrates vom 24. September 1986
Décision du Conseil national du 24 septembre 1986

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Piller, Bührer)

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative anzunehmen.

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Piller, Bührer)

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative.

Schönenberger, Berichterstatter: Die am 19. Mai 1983 eingereichte Volksinitiative verlangt eine Ergänzung von Artikel 89 der Bundesverfassung durch einen Absatz 2 mit dem Ziel, Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und einfache Bundesbeschlüsse, die Verpflichtungskredite über die Beschaffung von Kriegsmaterial, über militärische Baufen und Landerwerbe oder über Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchsprogramme des Eidgenössischen Militärdepartementes beinhalten, der Volksabstimmung zu unterwerfen.

Rund 80 000 der 111 126 gültigen Unterschriften wurden von der sozialdemokratischen Partei beschafft, während die restlichen gut 30 000 Unterschriften von linksextremen Organisationen wie der sozialistischen Arbeiterpartei und dem Komitee für Frieden und Abrüstung gesammelt worden sind.

Die Initiative zielt offensichtlich insbesondere auf die Verpflichtungskredite ab, die dem Parlament alljährlich mit der Baubotschaft einerseits und der Rüstungsbotschaft andererseits unterbreitet werden. Sie befasst sich aber auch mit den im ordentlichen Budget enthaltenen Auslagen des Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchsprogramms.

Der Bundesrat weist in seiner Botschaft auf den Seiten 17 bis 19 auf die Auslegungsprobleme hin, welche der Initiativtext bringt. Dieser spricht einerseits von kredittechnischen Begriffen, nämlich von Verpflichtungskrediten, und verwendet andererseits auch den Ausdruck «Kriegsmaterial».

Referendumspflichtig wären Verpflichtungskredite, nicht aber die Zahlungskredite. Nicht alle Verpflichtungskredite werden aber ausserhalb des Budgets bewilligt. So werden beispielsweise Kredite für Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchsprogramme von den eidgenössischen Räten im Budgetbeschluss verabschiedet. Aber auch diese Verpflichtungen müssen nach dem Text der Initiative dem Referendum unterstellt werden. Damit wäre es möglich, gegen einen Teil des Budgetbeschlusses das Referendum zu ergreifen. Es ist ungeklärt, ob in diesem Fall der Voranschlag als Ganzes bis zur Volksabstimmung blockiert bliebe. Auch der Begriff «Kriegsmaterial» ist nicht geklärt. Mit dem Bundesrat ist hingegen anzunehmen, dass darunter nicht nur Waffen, Munition und Sprengmittel fallen, sondern sämtliche vom Eidgenössischen Militärdepartement bean-

tragten Investitionsvorhaben, sofern dafür Verpflichtungskredite anbegeht werden müssen.

Schliesslich ergäben sich Schwierigkeiten 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 anderen ebenfalls mitbetroffen; es sei denn, es würde für jedes einzelne Vorhaben ein eigener Bundesbeschluss erlassen. Gesamthaft gesehen wirft also die Initiative verschiedene Fragen auf, an denen nicht einfach vorbei gegangen werden kann.

Angeregt durch ein Postulat der sozialdemokratischen Partei der Schweiz vom 24. März 1977 nahm der Bundesrat bereits in seinem Bericht vom 3. Oktober 1977 zu den Vorteilen und Nachteilen eines Rüstungsreferendums Stellung und lehnte ein solches aus verfassungsrechtlichen, sachlichen und wehrpolitischen Gründen ab. Die beiden Räte behandelten diesen Bericht im Verlaufe des Jahres 1978. Dabei schloss sich der Ständerat einstimmig, der Nationalrat mit 102 zu 23 Stimmen dem Bundesrat an.

Die Ausgangslage ist jedoch heute noch dieselbe wie 1978. Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung überträgt die Budgethoheit den eidgenössischen Räten. Diese sind in den Fragen des jährlichen Voranschlages und der Abnahme der Staatsrechnung abschliessend zuständig. Unbestrittenermassen gehören zum Voranschlag nicht nur Zahlungskredite, sondern auch Verpflichtungskredite. Es sind dies nach Artikel 23 des Finanzhaushaltsgesetzes insbesondere Verpflichtungskredite für Bauvorhaben, Liegenschaftskäufe, Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben und anderes mehr. Dabei ist es Sache der Bundesversammlung, zu bestimmen, in welchen Fällen ihr die Begehren für Verpflichtungskredite in besonderen Botschaften zu unterbreiten sind, und welche Begehren zusammen mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen bewilligt werden sollen.

Es ist nicht einzusehen, weshalb das Parlament diese Aufgabe aus der Hand geben soll. Die geltende Regelung hat sich während Jahrzehnten bewährt. Es hat nie eine Blankoermächtigung für Militärausgaben gegeben. Auch Militärausgaben werden in der Militärikommissionen der Räte – dies hat sich schon mehrfach bewiesen – äusserst kritisch überprüft. Das Finanzgebaren des Eidgenössischen Militärdepartementes wird immer wieder unter die Lupe genommen, und von unbesehener Zustimmung kann keine Rede sein.

Es ist in keiner Weise gerechtfertigt, Militärauslagen, besser gesagt, einen kleinen Teil dieser Militärauslagen, anders zu behandeln als alle anderen Bundesauslagen. Wenn schon ein Finanzreferendum ins Auge gefasst wird, müsste es sich zwangsläufig um ein umfassendes Finanzreferendum handeln. Dasselbe nur auf einzelne Auslagen auszurichten, ist zum vornherein fraglich. Weshalb sollen die Militärauslagen dem Referendum unterstellt werden, nicht aber andere Ausgabenbereiche wie SBB, Landwirtschaft, Bildung, Soziales usw.?

Gerade diese Zielrichtung lässt vermuten, dass es den Initianten – sicher einer wesentlichen Gruppe derselben – nicht um mehr Mitspracherecht und um mehr Demokratie geht, sondern dass sie der Armee einen Stoss versetzen wollen. Es hat übrigens nicht daran gefehlt, dass Vorstösse in Richtung Finanzreferendum im Verlaufe der letzten Jahrzehnte vorgelegen wären, doch sind diese alle gescheitert. Die Botschaft orientiert Sie darüber.

Zu den klassischen Befugnissen der Bundesversammlung gehört nicht nur die Budgethoheit, sondern auch die Sicherheitspolitik. Unsere Landesverteidigung basiert auf dem Armeeleitbild. Unsere Armee kann die ihr im Rahmen unserer Sicherheitspolitik übertragene Aufgabe nur erfüllen, wenn ihre Einsatzkonzeption, ihre Organisation, ihre Ausrüstung und Ausbildung auf das mutmassliche Umwelt- und Bedrohungsbild ausgerichtet sind. Das Armeeleitbild muss durch Ausbauschritte verwirklicht werden. Unsere Rüstungsbeschaffung basiert also auf einer langfristigen Planung; in dieser Planung ist Kontinuität erforderlich, die durch nichts gestört werden darf. Zweifellos bringt auch

heute der Schweizer Bürger militärischen Fragen grosses Interesse entgegen. Volksabstimmungen über Militärauslagen würden zur Belebung der Diskussion über unsere Landesverteidigung führen, was an sich erwünscht ist. Es stellt sich aber die weitergehende Frage, ob der Bürger auch fähig wäre, die grundsätzlichen Aspekte der Bewaffnung und Ausrüstung unserer Armee zu erkennen und zu beurteilen. Sicher müsste eine solche Beurteilung vom Vorliegen von Informationen abhängen, die den Bürgern nicht zugänglich sind. Ich erinnere an Befestigungen, Gelände-verstärkungen, Kommandoposten, Uebermittlungsanlagen usw. Ein sachgerechter Entscheid setzt aber gerade die Kenntnis jener Dinge voraus, die im Interesse der Landesverteidigung der Oeffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden können.

Rüstungsauslagen basieren sodann gewöhnlich auf langwierigen und über viele Jahre sich erstreckenden Vorbereitungen. Müsste bei jedem Vorhaben mit dem Referendum gerechnet werden, würden Planungs- und Ausführungsarbeiten untragbar erschwert. Der Abschluss günstiger Optionsverträge mit der in- und ausländischen Industrie wäre kaum mehr möglich. Schon bei der heutigen Ordnung sind Optionsfristen von einem Jahr erforderlich. Eine Verlängerung dieser ohnehin schon langen Fristen würde zwangsläufig zu Mehrausgaben führen.

Schliesslich birgt das Finanzreferendum aber auch ein finanzielles Risiko in sich. Die für die Entwicklungsarbeiten, die Versuche und die Evaluation komplexer Waffensysteme erforderlichen Summen könnten durch einen negativen Volksentscheid weitgehend verloren sein, nämlich dann, wenn mitten im Verfahren zusätzlich erforderliche Kredite nicht mehr gutgeheissen würden. Ein Rüstungsprogramm ist normalerweise aus verschiedenen Teilprojekten zusammengesetzt. Mit dem Referendum kann aber nicht ein einzelnes umstrittenes Teilprojekt herausgegriffen werden, sondern es wäre das ganze Programm zu erfassen. Die Arbeiten des Militärdepartementes, aber auch des Parlamentes würden dadurch in kaum zu übertreffender Art erschwert und vor allem auch zeitlich unverantwortbar verzögert.

Schliesslich ist auch festzuhalten, dass einem Referendum gegen das Rüstungsprogramm an sich finanzpolitische Motive zugrunde liegen müssten. Unser Referendumrecht dient aber grundsätzlich der Ueberprüfung von Rechtssätzen. Die Art des hier vorgeschlagenen Rüstungsreferendums wäre also ein Fremdkörper in unserer Rechtsordnung. Nun sprechen die Initianten von mehr Demokratie und mehr Mitspracherecht des Volkes. Diese Argumentation ist verfänglich. In bezug auf das Ausmass des Mitspracherechtes des Volkes kann man geteilter Auffassung sein. Jedenfalls aber darf das Mitspracherecht nicht so weit führen, dass die Staatstätigkeit zum Erliegen kommt. Auch in einer Demokratie müssen Entscheide gefällt werden und vor allem rechtzeitig gefällt werden.

Gestatten Sie mir schliesslich den Hinweis, dass der Anteil des Verteidigungsaufwandes an unserem Bundeshaushalt in den letzten 25 Jahren dauernd gesunken ist. Auch bezüglich Wachstum haben sich die Militärausgaben im Vergleich zu anderen Ausgabengruppen unterdurchschnittlich entwickelt. Das Rüstungsreferendum ist daher aus finanzpolitischer Sicht nicht zu begründen. Somit müssen es also andere Gründe sein, welche die Initianten zu ihrem Vorstoss bewogen haben. Und die Initianten müssen es sich gefallen lassen, dass diese «anderen Gründe» von weitesten Kreisen in einem versteckten Angriff auf die Armee gesehen werden. Die Schwächung unserer Armee oder auch nur den Versuch dazu weisen wir jedoch in aller Form zurück, denn eine schlecht ausgerüstete Armee widerspricht unserer Strategie der Dissuasion, der Abhaltung eines möglichen Angreifers, durch die unserem Land bis heute der Friede erhalten geblieben ist.

Aus all diesen Gründen beantragt Ihnen die vorberatende Kommission mit 11 gegen 2 Stimmen die Ablehnung des Volksbegehrens für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäfts unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 19.30 Uhr
La séance est levée à 19 h 30*

Rüstungsreferendum. Volksinitiative

Référendum en matière de dépenses militaires. Initiative populaire

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	86.029
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.12.1986 - 18:15
Date	
Data	
Seite	656-657
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 898