

## **Anhang 4: Botschaft über die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge»**

vom 28. Oktober 1992

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir unterbreiten Ihnen die Botschaft über die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge» und beantragen Ihnen, diese Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zum entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. Oktober 1992

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Felber

Der Bundeskanzler: Couchepin

*Die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge» (im folgenden Initiative) wurde von der «Gruppe für eine Schweiz ohne Armee» am 1. Juni 1992 in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs mit 181 707 gültigen Unterschriften eingereicht.*

*Die Initiative genügt den formellen und materiellen Anforderungen an die Gültigkeit gemäss heutiger Lehre und Praxis, auch wenn Rückwirkungsklauseln von Volksinitiativen als staatspolitisch problematisch zu beurteilen sind.*

*Die Initiative strebt ein Kampfflugzeug-Moratorium vom 1. Juni 1992 bis zum 31. Dezember 1999 an. Es soll demnach nicht bloss die Beschaffung von 34 FA-18 verhindert werden. Vielmehr soll die Schweiz bis Ende 1999 auf jede Erneuerung der Flugwaffe verzichten. Die Notwendigkeit neuer Kampfflugzeuge ist im Rüstungsprogramm 1992 und im Armeeleitbild 95 ausführlich begründet. In der Botschaft werden nur die wichtigsten Gesichtspunkte, die für die Erneuerung unserer Flugwaffe sprechen, summarisch rekapituliert. Die Nichterneuerung unserer veralteten Flugwaffe bedeutete einen Verzicht auf jenes Instrument, das am Anfang eines kriegerischen Konflikts die wichtigste Rolle bei der Abschreckung oder später bei der Bekämpfung eines Gegners spielen würde.*

*Als dauernd neutraler Staat ist die Schweiz völkerrechtlich gehalten, selber für ihre Verteidigung zu sorgen. Bei einer Annahme der Initiative müsste unter anderem unsere bisherige Sicherheitspolitik überprüft werden. Für die Armee würde ein Verzicht auf eine wirkungsvolle Flugwaffe bedeuten, dass die Verteidigungsfähigkeit am Boden stark geschwächt würde. Der Schutz der Zivilbevölkerung wäre nicht mehr zufriedenstellend möglich. Bei einer Annahme der Initiative wäre mittelfristig der Weiterbestand der Flugwaffe gefährdet. Der Wegfall der mit der Beschaffung verbundenen Aufträge hätte zudem den Abbau zahlreicher Arbeitsplätze zur Folge. Die Mittel für die Kampfflugzeugbeschaffung sind im Kreditrahmen für Rüstungsausgaben, der vom Legislaturfinanzplan gesetzt ist, vollumfänglich enthalten. Die Nichtbeschaffung von neuen Kampfflugzeugen würde nicht automatisch zu Einsparungen führen. Die bestehende Lücke in der Luftverteidigung müsste durch andere neue Waffensysteme geschlossen werden.*

## **Botschaft**

### **1 Formelles**

#### **11 .Wortlaut**

Die Initiative lautet:

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

*Übergangsbestimmungen Art. 20 (neu)*

<sup>1</sup> Der Bund beschafft bis zum Jahre 2000 keine neuen Kampfflugzeuge.

<sup>2</sup> Als neu gelten Kampfflugzeuge, deren Beschaffung die Bundesversammlung zwischen dem 1. Juni 1992 und dem 31. Dezember 1999 beschliesst.

#### **12 Zustandekommen**

Die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge» wurde am 1. Juni 1992 von der «Gruppe für eine Schweiz ohne Armee» (GSoA) eingereicht. Mit Verfügung vom 9. Juli 1992 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Volksinitiative mit 181 707 gültigen Unterschriften zustandegekommen ist (BB1 1992 III 1555).

#### **13 Gültigkeit**

##### **131 Formelle Erfordernisse**

Eine Initiative kann entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. Die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge» ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf abgefasst. Die Einheit der Form ist somit gewahrt.

##### **132 Materielle Erfordernisse**

Zu prüfen ist noch, ob die materiellen Gültigkeitserfordernisse erfüllt sind. Ein Teil der schweizerischen Lehre hält dafür, dass für die Revision der Bundesverfassung gewisse materielle Schranken bestünden, die auch von Volksinitiativen für eine Teilrevision zu beachten seien. Uneinigkeit besteht allerdings darüber, welches diese Schranken sind. In der Praxis der Bundesbehörden ist bis heute als materieller Ungültigkeitsgrund für Verfassungsinitiativen die faktische Undurchführbarkeit der mit der Initiative verfolgten Ziele anerkannt. Hinsichtlich der Undurchführbarkeit wird folgende Unterscheidung gemacht:

**Sachliche Undurchführbarkeit**

Als Ungültigkeitsgrund allgemein akzeptiert wird in diesem Bereich einzig die klare faktische Undurchführbarkeit einer Volksinitiative. Keine Rolle spielt hingegen, ob die Begehren einer Initiative als unvernünftig, unzweckmässig oder kostspielig zu beurteilen sind.

Der in der vorliegenden Initiative verlangte zeitweilige Verzicht auf die Beschaffung von Kampfflugzeugen ist faktisch zweifellos möglich.

**Zeitliche Undurchführbarkeit, Undurchführbarkeit wegen Rechtsmissbrauchs**

Eine Volksinitiative kann infolge zeitlicher Undurchführbarkeit für ungültig erklärt werden. Die Lehre nimmt zudem an, dass eine Ungültigkeitserklärung auch infolge Rechtsmissbrauchs erfolgen kann; die Praxis hat allerdings noch nie in diesem Sinne entschieden. Die Frage ist bei der vorliegenden Initiative insbesondere im Hinblick auf die Umschreibung des «Neuen Flugzeuges» mit Hilfe einer durch zwei Stichtage festgelegten Zeitspanne von Bedeutung. Zwar kann die Initiative von Verfassungs wegen keine Vorwirkung entfalten. Das im Text enthaltene Stichtatum des 1. Juni 1992 kann indessen als faktische Rückwirkungsklausel verstanden werden, da von vorneherein feststand, dass die Initiative nach diesem Datum zur Abstimmung kommen würde. Nach dieser Auslegung des Textes wären Flugzeugbeschaffungen, die nach diesem Datum, aber vor einer allfälligen Abstimmung über die Initiative getätigt würden, an sich legal. Bei einer allfälligen Annahme der Initiative würden solche Beschaffungen allerdings nachträglich verfassungswidrig. Da aber die Wiederherstellung des verfassungsmässigen Zustandes faktisch möglich bleibt und dabei gegenüber allenfalls betroffenen Dritten wohl auch

die anerkannten Rechtsgrundsätze über die Rückwirkung gewahrt werden könnten, kann das vorverlegte Stichdatum selbst bei einer solchen Auslegung keine Ungültigkeit bewirken. Nach anderer Rechtsauffassung beinhaltet die Initiative gar keine Rückwirkungsklausel. Von einem Beschaffungsverbot ab 1. Juni 1992 zu sprechen hiesse nach dieser Position, der Initiative unzulässigerweise Vorwirkung zuzuerkennen. Vor dem Entscheid von Volk und Ständen beschaffte Kampfflugzeuge wären auch nach dieser Auffassung rechtens beschafft; aber derlei bereits getätigte Anschaffungen könnten höchstens auf ausdrückliche Anordnung des Initiativtextes (= Rückwirkungsklausel) hin rückgängig gemacht werden müssen. Solche Anordnungen fehlen aber gerade im Initiativtext. Der Annahme einer «faktischen Rückwirkung» stehen nach dieser Auffassung auch Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 15 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1) entgegen, welche mangels anderslautender Anordnungen in der Volksinitiative selber das Inkrafttreten (und somit das Entfalten von Wirkungen!) erst für den Tag der Annahme durch Volk und Stände ermöglichen. Nach dieser Auffassung behalten die Datenangaben in Absatz 2 des Initiativtextes, der grammatikalisch eine blosser Definition ist, rechtlich gesehen allein den Sinn eines Moratoriums. Zwischen dem Datum einer Annahme der Initiative durch Volk und Stände und dem 31. Dezember 2000 dürfen keine Kampfflugzeuge angeschafft werden, deren Anschaffung von der Bundesversammlung zwischen dem 1. Juni 1992 und dem 31. Dezember 1999 beschlossen worden ist. Nach beiden Auslegungen ist die Initiative jedenfalls zweifelsfrei gültig. Welcher der beiden Auslegungen der Vorzug zu geben ist, braucht im Übrigen derzeit nicht entschieden zu werden, da der Bundesrat nicht beabsichtigt, Kampfflugzeuge vor der Volksabstimmung über die Initiative zu beschaffen.

### **133 Rückwirkung aus staatspolitischer Sicht**

Rückwirkungsklauseln, wie sie in letzter Zeit vermehrt in Volksinitiativen Vorkommen, sind staatspolitisch problematisch: Sie greifen in die verfassungsmässige Kompetenz- und Verfahrensordnung des Bundes ein, indem sie Entscheide in Frage stellen, welche die Behörden im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages getroffen haben. Führen die Behörden die beschlossenen Massnahmen ohne Rücksicht auf die Rückwirkungsklausel durch, setzen sie sich dem Vorwurf aus, das Volk noch vor der Abstimmung über eine Volksinitiative vor Tatsachen zu stellen, die unter Umständen nur noch mit beträchtlichem Aufwand rückgängig gemacht werden können. Verzichten die Behörden umgekehrt aufgrund von Rückwirkungsklauseln in Initiativen darauf, ordnungsgemäss gefasste Beschlüsse und Aufträge auszuführen, führt dies zu einer nicht wünschbaren Blockierung des staatlichen Handelns. Rückwirkungsklauseln sind zudem der Rechtssicherheit abträglich.

### **134 Zusammenfassung**

Die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge» genügt den heutigen formellen und materiellen Anforderungen an die Gültigkeit. Die Frage, ob Initiativen, welche, wie die vorliegende, im Grunde ein Verwaltungsreferendum darstellen, dem Gehalt des Initiativrechts auf Verfassungsstufe entsprechen, ist dagegen grundsätzlicher Art und muss bei der allfälligen Überarbeitung der Regelungen zum Initiativrecht geprüft werden.

## **14 Auslegung der Initiative**

### **141 Allgemeines**

Bei der Auslegung einer Volksinitiative ist vom Wortlaut des Initiativtextes auszugehen und nicht vom subjektiven Willen der Initianten. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten können aber mitberücksichtigt werden. Ebenso können die Umstände, die zu einer Initiative Anlass gegeben haben, für die Auslegung eine Rolle spielen. Die Auslegung des Textes erfolgt nach den üblichen Auslegungsregeln.

#### **142 Zum Begriff des «Beschaffens»**

Das «Beschaffens» neuer Kampfflugzeuge bedeutet das Erlangen der Verfügungsbefugnis über diese Waffensysteme. Die Rechtsform der Beschaffung ist unerheblich. Unter das Beschaffungsverbot fallen deshalb neben dem Kaufvertrag auch Gebrauchsüberlassungsverträge wie Miete oder Leasing, soweit sie dem Bund eine Verfügungsbefugnis über die von der Initiative erfassten Flugzeuge verschaffen.

Nicht unter das Beschaffungsverbot fallen Evaluationsverfahren, solange keine Verpflichtungen zur Anschaffung eines bestimmten Kampfflugzeuges eingegangen werden. Auch eine Steigerung des Kampfwerts früher beschaffter Kampfflugzeuge wird durch das Beschaffungsverbot nicht ausgeschlossen.

#### **143 Zum Begriff des neuen Kampfflugzeugs**

Kampfflugzeuge sind für Kampfaufträge bestimmte, bewaffnete Flugzeuge.

Ob es sich um fabrikneue Kampfflugzeuge oder um Occasionen handelt, ist für den Geltungsbereich der Initiative unerheblich. Absatz 2 des Initiativtextes zeigt klar, dass auch Occasionsflugzeuge von der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung erfasst werden sollen. Als «neu» im Sinne der Initiative sind somit sämtliche Kampfflugzeuge zu verstehen, deren Anschaffung von der Bundesversammlung zwischen dem 1. Juni 1992 und dem 31. Dezember 1999 beschlossen wird.

#### **144 Rechtsfolgen der Initiative**

Die Annahme der Initiative hätte zur Folge, dass bis zum Jahr 2000 auf eine Flugzeugbeschaffung verzichtet werden müsste. Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung wendet sich an den Bund selbst, und ihr Rechtssinn ist hinreichend klar. Bei einer allfälligen Annahme würde die Bestimmung unmittelbare Rechtswirkungen entfalten. Ein Ausführungsgesetz wäre nicht notwendig.

## **2 Die Notwendigkeit neuer Kampfflugzeuge**

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 18. Dezember 1991 (BB1 1992 I 683) und im Armeeleitbild 95 (BB1 1992 I 850) die Notwendigkeit der Beschaffung neuer Kampfflugzeuge ausführlich begründet. An dieser Stelle werden deshalb nur die wichtigsten Gesichtspunkte, die für eine Erneuerung unserer Flugwaffe sprechen, summarisch rekapituliert.

Die Ausrüstung der Armee muss regelmässig dem Fortgang der technologischen Entwicklung angepasst werden. Dafür werden dem Parlament jährlich Rüstungsbotschaften vorgelegt.

Die Beschaffung von 34 Kampfflugzeugen FA-18 Hornet stellt einen ganz normalen Erneuerungsprozess dar. Die seit über 25 Jahren im Einsatz stehenden Mirages III S müssen in ihrer Funktion als Abfang-Jagdflugzeuge abgelöst werden. Sie sind technisch veraltet und den Anforderungen des modernen Luftkrieges nicht mehr gewachsen. Auch eine Kampfwertsteigerung vermöchte ihre Leistungen nicht auf den Stand der modernsten Jagdflugzeug-Generationen zu bringen.

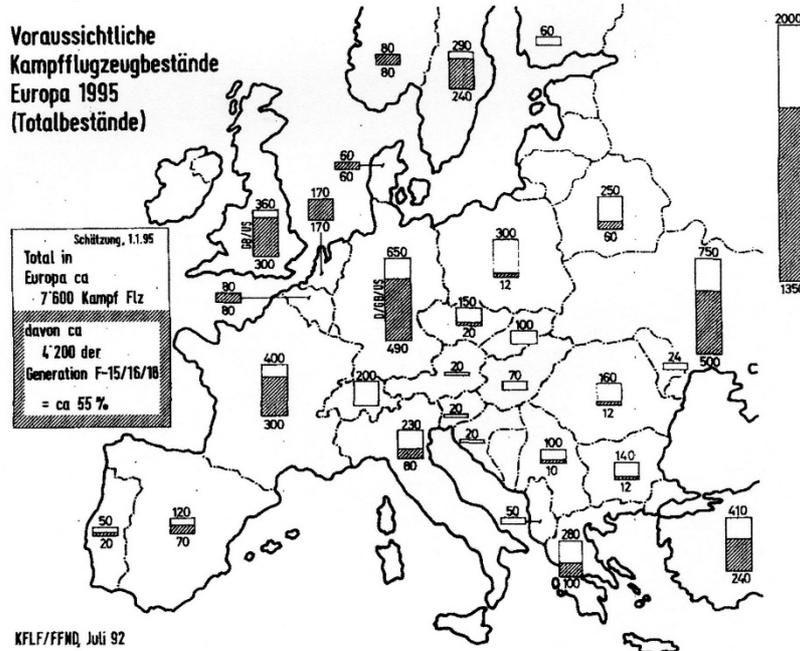
Die 110 Tiger F-5 E/F Raumschutz-Jagdflugzeuge verfügen über keine Allwetterkampffähigkeit und sind als Abfangjäger nur sehr bedingt einsetzbar. Im Übrigen entsprechen ihre Flugleistungen der Mirage III S-Klasse und sind denjenigen moderner Kampfflugzeuge weitgehend unterlegen.

Aus Gründen der Überalterung muss ferner die während rund 35 Jahren eingesetzte Hunter-Flotte ausgemustert werden. Insgesamt sollen 130 veraltete Flugzeuge durch 34 neue ersetzt werden.

Die Unterlegenheit unserer heutigen Kampfflugzeuge geht aus dem folgenden Beispiel aus der Flugerprobung des FA-18 in der Schweiz hervor. Es handelte sich um eine frontale Begegnung zwischen einem FA-18 und vier Mirages III S: Beide Parteien fliegen auf einer Höhe von 6000 Metern und beide Flugzeugtypen haben eine Geschwindigkeit von Mach 0,9 (1025 km/h). Anfänglich sind sie 120 km voneinander getrennt. Bei über 100 km Entfernung sieht der FA-18-Pilot die vier Mirages auf seinem Radar. Bei über 40 km Entfernung schießt der FA-18-Pilot

seine vier vollaktiven Radarlenkwaffen AMRAAM gleichzeitig auf die vier Mirages und dreht unmittelbar danach weg. Die vier AMRAAM- Lenkwaffen erreichen die vier Mirages III S, bevor deren Piloten die Möglichkeit gehabt hätten, den Gegner auf ihren eigenen Bordradars zu sehen und festzustellen, dass sie beschossen wurden.

Dieses Beispiel zeigt klar auf, dass unsere Mirages III S keine Erfolgchance gegen moderne Kampfflugzeuge der Klasse FA-18 haben und ihre Piloten nur eine geringe Überlebenschance hätten. Hingegen stellen sie, wie ausländische Erfahrungen zeigen, noch ein vertretbares Kampfpotential dar, wenn sie durch FA-18 Kampfflugzeuge flankiert werden, die sie gegen tiefliegende Ziele führen und vor weit entfernten Gefahren warnen können.



In Anbetracht der mehrjährigen Beschaffungs- und der dreissigjährigen Einsatzdauer der neuen Flugzeuge ist diese Erneuerung dringlich. Jeder Beschaffungsaufschub würde das technische Ungenügen unserer heutigen Luftverteidigungsmittel gegenüber den anderswo vorhandenen modernsten Luftflotten vergrössern.

Selbst nach dem Vollzug der bestehenden Abrüstungsabkommen, die indessen zum Teil noch nicht ratifiziert sind, bleiben in Europa erhebliche moderne Waffenpotentiale bestehen. In vielen Ländern wird die Flugwaffe qualitativ aufgerüstet. Abgesehen von der Schweiz sind nur noch wenige europäische Staaten ausschliesslich mit Kampfflugzeugen der fünfziger bis frühen siebziger Jahre ausgerüstet. Die modernen Potentiale könnten je nach Entwicklung der politischen Lage auch unser Land früher oder später direkt oder indirekt bedrohen. Mit der vorgesehenen Erneuerung soll unsere Flugwaffe auch in Zukunft in die Lage versetzt werden, zur Wahrung der Neutralität die Lufthoheit zu behaupten und im Verteidigungsfall den Schutz unseres Luftraums sicherzustellen.

Der Ersatz eines Teils unserer veralteten Flugwaffe durch die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge stellt einen entscheidenden Baustein der Armee 95 dar. Die im Armeeleitbild 95 dargelegte Doktrin der Dynamischen Raumverteidigung sieht eine bedrohungsgerechte Schwergewichtsbildung der Verteidigungskräfte vor. Dies erfordert eine hohe Mobilität der eigenen Verbände, welche nur gewährleistet ist, wenn die Armee über einen geeigneten Luftschirm verfügt. Ohne Luftschirm sind die Truppen am Boden wie auch die Zivilbevölkerung in einem Konflikt hohen Gefahren ausgesetzt.

Eine wirksame Luftverteidigung beinhaltet statische und mobile Elemente, also Fliegerabwehr und Flugzeuge. Boden-Luft-Abwehrsysteme allein genügen nicht. Nur die Luftwaffe kann im Krisenfall einer Bedrohung aus der Luft innert nützlicher Zeit begegnen, Abwehrgewichte bilden und innert Minuten die Kräfte konzentrieren. Die statische Fliegerabwehr ist zu

solchen kurzfristigen Schwergewichtsbildungen nicht in der Lage. Ausserdem kann sie entweder nur schiessen oder nicht schiessen, nicht aber identifizieren und warnen, was ihren Einsatz zur Wahrung der Lufthoheit praktisch ausschliesst. Eine ausgewogene Mischung von Flugzeugen und Fliegerabwehrsystemen ist unabdingbar, um eine dissuasive Wirkung zu erzielen und einen wirksamen Luftschirm zu gewähren. Die Beschaffung von zusätzlichen Fliegerabwehrsystemen allein wäre somit kein hinreichender Ersatz für neue Kampfflugzeuge.

Ein allfälliger Verzicht auf die Erneuerung unserer Flugwaffe würde in letzter Konsequenz die Frage aufwerfen, ob die Schweiz im Konfliktfall Verletzungen ihres Hoheitsgebietes durch fremde Flugzeuge in Kauf nehmen oder im Bereich der Luftverteidigung mit andern Ländern Zusammenarbeiten sollte. Eine derartige umfassende Kooperation in einem wichtigen Bereich der Verteidigung würde unserer bisherigen Sicherheits- und Neutralitätskonzeption widersprechen und die Frage aufwerfen, ob unter diesen Umständen die Beibehaltung der herkömmlichen Neutralität noch möglich wäre. Der Bundesrat vertritt die Überzeugung, dass eine derartige fundamentale Neuorientierung unserer Aussen- und Sicherheitspolitik nicht nur deshalb erfolgen sollte, weil sich unser Land aus Kostengründen keine eigene, effiziente Luftverteidigung mehr leisten will.

Aus den genannten und in der Botschaft zum Rüstungsprogramm 1992 ausführlich dargelegten Erwägungen hält der Bundesrat die baldige Erneuerung unserer Flugwaffe für notwendig. National- und Ständerat haben nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates am 12. und 17. Juni 1992 den Beschaffungsantrag mit folgendem Beschluss gutgeheissen (BB1 1992 III 998):

#### **Art. 1**

<sup>1</sup> Der Beschaffung von 34 Kampfflugzeugen FA-18 Hornet und zugehörigem Material nach Botschaft vom 18. Dezember 1991 (Rüstungsprogramm 1992) wird zugestimmt.

<sup>2</sup> Es wird hierfür ein Verpflichtungskredit von 3495 Millionen Franken bewilligt.

#### **Art. 2**

<sup>1</sup> Der jährliche Zahlungsbedarf ist in den Voranschlag aufzunehmen.

<sup>2</sup> Der Bundesrat regelt die Durchführung der Rüstungsbeschaffung.

<sup>3</sup> Der Bundesrat stellt sicher, dass die nach Inkrafttreten dieses Beschlusses bis zur Abstimmung über die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge», spätestens aber bis zum 1. Juli 1993 anfallenden Kosten eines allfälligen Beschaffungsverzichts die 50 Millionen Franken des von ihm bereits beschlossenen Vorengagements nicht übersteigen.

### **3 Beurteilung der Initiative**

Die «Gruppe für eine Schweiz ohne Armee» hat erklärermassen zum Ziel, die Schweizer Armee abzuschaffen. Dieses Ziel hat sie in einem Entwurf für einen Initiativtext GSoA-II vor kurzem wieder öffentlich bekräftigt. Mit der Initiative gegen die Erneuerung unserer Flugwaffe bis zum Jahr 2000 beschreitet die GSoA konsequent den Weg zur schrittweisen Selbstentwaffnung unseres Landes. Mit der Flugwaffe soll ein entscheidendes Teilsystem der Armee als Ganzes aufgegeben, und gleichzeitig soll die Glaubwürdigkeit des Instruments unserer Verteidigungswillens herabgesetzt werden. Mit der Annahme der Initiative hätte die GSoA ein erstes Teilziel, das auf die Substanz unserer militärischen Landesverteidigung gerichtet ist, erreicht. Die Armee würde geschwächt. Die Fähigkeit zur Verteidigung unserer Souveränität und Unabhängigkeit würde empfindlich beeinträchtigt.

Die Initiative verlangt ein Kampfflugzeug-Moratorium in unserer Verfassung. Die Schweiz soll bis zum Jahr 2000 auf jede Erneuerung der Flugwaffe verzichten. Es geht also um weit mehr als bloss um die Verhinderung der Beschaffung der 34 FA-18. Es geht um den Verzicht auf eine moderne Luftverteidigung und damit um den Verzicht auf jenes Instrument, das am Anfang eines kriegerischen Konflikts die wichtigste Rolle bei der Abschreckung oder später bei der Bekämpfung eines Gegners spielen würde.

Volk und Stände sind aufgerufen, die schwerwiegenden Folgen einer Annahme der Initiative

gründlich zu bedenken. Die Nichterneuerung unserer veralteten Flugwaffe wäre gleichbedeutend mit einem stark verminderten Schutz unseres Luftraumes. Mittelfristig könnte sie zu einer schleichenden Aufgabe der Flugwaffe führen.

Drei weitere Volksinitiativen oder Initiativbegehren wollen die schweizerische Landesverteidigung schrittweise abwerten: Die Waffenplatz-Initiative zielt auf die Effizienz der Ausbildung, die Initiative für ein gänzlich Waffenausfuhrverbot auf den Weiterbestand der einheimischen Industriebasis im Bereich der Landesverteidigung und die Kostenhalbierungsinitiative setzt auf die finanzielle Aushöhlung der Armee. Im Falle der Annahme all dieser Initiativen verlöre die Armee ihre Glaubwürdigkeit und Fähigkeit zum Schutz nach aussen und zur Hilfe im eigenen Land.

## **4 Auswirkungen einer Annahme der Initiative**

### **4.1 auf die Sicherheitspolitik**

Zur Erfüllung ihres sicherheitspolitischen Hauptauftrags der Kriegsverhinderung und Verteidigung ist die Armee auf eine adäquate Ausrüstung angewiesen. Ohne leistungsfähige Instrumente zur Luftverteidigung besteht keine Übereinstimmung mehr zwischen dem sicherheitspolitischen Auftrag der Armee und den dazu erforderlichen Mitteln.

Die Wahrnehmung des Auftrags der Kriegsverhinderung erfordert unter anderem Massnahmen, die geeignet sind, jeder möglichen Kriegspartei erkenntlich zu machen, dass sie das Territorium der Schweiz und den schweizerischen Luftraum nicht benützen darf. Gleichzeitig müssen diese Massnahmen unseren Nachbarn Gewähr bieten, dass vom Gebiet unseres Landes aus keine Gefahr droht. Ein Land, das keine Anstrengungen zur Wahrung der Lufthoheit und zum wirksamen Schutz seines Luftraumes unternimmt, lädt potentielle Konfliktparteien geradezu ein, Präventionsmassnahmen zu treffen, um allfällige Bedrohungen von seinem ungenügend geschützten Luftraum her abzuwehren. In letzter Konsequenz provoziert ein mangelhafter Schutz des Luftraums das Risiko eines Luftkriegs zwischen fremden Mächten über dem eigenen Territorium.

Als dauernd neutraler Staat ist die Schweiz völkerrechtlich gehalten, selber für ihre Verteidigung zu sorgen. Die Glaubwürdigkeit unserer bewaffneten Neutralität bestimmt sich danach, ob wir bereit sind, durch eine adäquate militärische Bewaffnung die Erfüllung unserer Neutralitätspflichten sicherzustellen. Im Bereich der Luftverteidigung werden von der Schweiz vergleichbare Anstrengungen erwartet, wie sie andere Kleinstaaten Europas, wie zum Beispiel die Niederlande, Dänemark, Schweden und Finnland, erbracht haben oder zu erbringen im Begriffe sind. Die neutrale Schweiz darf nicht darauf zählen, dass ihr im Konfliktfall andere Staaten zu Hilfe kommen, um Mängel in ihrem Verteidigungsdispositiv zu kompensieren. Mit einer solchen Haltung würde sie zum vornherein in Kauf nehmen, dass in einem europäischen Krieg ihre Neutralität verletzt und sie in bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt würde. In letzter Konsequenz würde sie damit auch auf die Schutzwirkung der Neutralität verzichten.

Bei einer Annahme der Initiative müsste unter anderem unsere bisherige Sicherheitspolitik grundsätzlich überprüft werden. Die Schweiz müsste sich die Frage stellen, ob sie im Bereich der Luftverteidigung eine militärische Zusammenarbeit mit ihren Nachbarstaaten oder einem Verteidigungsbündnis vereinbaren und so ihre Lufthoheit durch fremde Luftstreitkräfte sicherstellen lassen solle. Eine derartige Kooperation würde die Glaubwürdigkeit unserer bisherigen Neutralität in Frage stellen. Je nach Entwicklung der künftigen sicherheitspolitischen Lage könnte somit nicht ausgeschlossen werden, dass mit dem Verzicht auf die Erneuerung unserer Flugwaffe die Abkehr von einer über Jahrhunderte bewährten Politik der autonomen Verteidigung in die Wege geleitet würde. Es muss allerdings davon ausgegangen werden, dass sich keine Partner finden dürften, die bereit wären, ohne eine bedeutsame schweizerische Gegenleistung den Schutz unseres Luftraumes zu übernehmen und gleichzeitig zu garantieren, in einem Ernstfall ihre notgedrungen immer nur beschränkten Abwehrmittel mit uns zu teilen. Auch die Mitwirkung in einem Verteidigungsbündnis würde somit mit Sicherheit grosse eigene militärische Anstrengungen der Schweiz erfordern, auch im Bereich der Luftverteidigung.

## **42 auf die Armee**

Die Einsatzkonzeption der Armee ist im Armeeleitbild 95 eingehend dargestellt. Sie basiert auf der international verbreiteten Erkenntnis, dass die Verteidigung eines Landes zur Erde nur in Kombination mit einer wirkungsvollen Verteidigung des Luftraums sichergestellt werden kann. Die Flugwaffe ist dasjenige Mittel, das der zivilen und militärischen Führung in der Krise und zu Beginn eines Konflikts am besten hilft, die erforderliche Handlungsfreiheit zu bewahren. Sie kann die Wächterfunktion flexibel und mit starker, abhaltender Signalwirkung wahrnehmen. Kein anderes Waffensystem verfügt über eine dermassen hohe Beweglichkeit, gepaart mit hoher Reaktionsfähigkeit und Mobilität, zur zeitlichen und örtlichen Schwergewichtsbildung. Erdgebundene Luftverteidigungsmittel besitzen diese Fähigkeiten nicht.

Mit dem Verzicht auf eine wirkungsvolle Flugwaffe und mit der Beschränkung auf die Verteidigung am Boden würde die Verteidigungsfähigkeit als solche fragwürdig. Rein erdgebundene Verteidigungssysteme sind in modernen Konfliktszenarien chancenlos. Der Schutz der Bevölkerung wäre nicht mehr zufriedenstellend möglich.

Moderne Kampfflugzeuge sind deshalb eine wesentliche Komponente der Einsatzkonzeption der Dynamischen Raumverteidigung, wie sie im Armeeleitbild 95 beschrieben ist. Der Grundgedanke, gegnerische Verbände rasch mit starken Kräften abzufangen, sie aus dem Land hinauszudrängen oder zu vernichten, setzt Beweglichkeit auf dem Gefechtsfeld voraus. Diese ist aber nur unter einem wirksamen Luftschild möglich.

Ohne moderne Kampfflugzeuge gewinnen in der Krise und im Fall der Landesverteidigung folgende Szenarien an Wahrscheinlichkeit:

- Unglaublichkeit der strategischen Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft.
- Aufsplitterung der Schweiz in einzelne Kampfzonen und nur noch Verteidigung von Schlüsselräumen, anstatt integrale, dynamische Raumverteidigung.
- Abnutzungskampf mit hohem Blutzoll für Zivilbevölkerung und Truppe als Folge der permanenten gegnerischen Lufthoheit.

Durch ein Kampfflugzeug-Moratorium würde die Leistungsfähigkeit unserer Armee in einem Mass abnehmen, welches das Risiko mit sich brächte, dass sich unsere Nachbarn mit dem «Vakuum Schweiz» befassen müssten.

## **43 auf die Flugwaffe**

Bei einer Annahme der Initiative müssten unsere Piloten weiterhin mit stark veraltetem Material in einen allfälligen Kampfeinsatz geschickt werden. Die Erfolgchancen eines solchen Einsatzes und die Überlebenschancen der Piloten wären sehr gering. Es ist davon auszugehen, dass diese Perspektiven nicht ohne Auswirkungen auf die Rekrutierung von Pilotennachwuchs bleiben würden.

Mit einer Annahme der Initiative würde ferner den Berufsmilitärpiloten die berufliche Zukunftsperspektive entzogen. Es müsste damit gerechnet werden, dass eine grössere Zahl dieses Personals den Bundesdienst verlassen und inskünftig in der Zivilliegerei arbeiten würde. In diesem Fall würden die personellen Voraussetzungen fehlen, um jederzeit die operationelle Bereitschaft zur Wahrung der Lufthoheit lagegerecht und ohne Aufgebot von Milizpiloten sicherzustellen.

Als weitere Folge wäre auch mit einem schwerwiegenden Mangel an Fluglehrern für die Miliz- und Berufsmilitärpiloten zu rechnen. Der minimale Nachwuchs könnte mittelfristig nicht mehr sichergestellt werden. Die Kampfstaffeln würden einige Jahre aus den Reserven schöpfen können, dann aber aufgrund mangelnder Bestände aufgelöst werden müssen. Mit der altersbedingten Liquidierung der vorhandenen Kampfflugzeuge und ohne Zuführung neuer Mittel würde zwangsläufig auch die Grundlage zur Erhaltung des Überwachungsgeschwaders eliminiert.

Vergleichbares dürfte für die Fachspezialisten der Unterhaltsbetriebe gelten. Es bestünde die Gefahr, dass vermehrt Spitzenfachleute der Elektronik- und Informatikbranche in die Privatwirtschaft abwandern würden, wo weiterhin mit modernen Systemen gearbeitet werden kann.

Schliesslich hätte eine Nichtbeschaffung der neuen Kampfflugzeuge auch unmittelbare Auswirkungen auf die Beschäftigungslage beim Bundesamt für Militärflugplätze und beim Eidgenössischen Flugzeugwerk Emmen. Der Wegfall der mit der Beschaffung verbundenen Aufträge hätte den Abbau zahlreicher Arbeitsplätze zur Folge.

#### **44 auf die Volkswirtschaft**

Die Schweizer Industrie wird sich mit einem Auftragsvolumen von rund 310 Millionen Franken direkt an der Herstellung der 34 FA-18 beteiligen können. Zusätzlich werden ihr in Form von Ausgleichsgeschäften weitere Geschäftsmöglichkeiten ausserhalb des Rüstungssektors im Umfang von über 2 000 Millionen Franken eröffnet. Dies führt in der Schweiz zur Sicherung der Auslastung von Tausenden von Arbeitsplätzen über rund zehn Jahre hinweg.

Über die Erteilung von Aufträgen für Produkte und technische Dienstleistungen hinaus können sich aus den Ausgleichsgeschäften bei der Beschaffung der FA-18 Joint Ventures, Know-how- und Technologie-Transfer, Forschungszusammenarbeit und Marketingunterstützung ergeben. Die Verpflichtung der US-Industrie zur indirekten Beteiligung bedeutet für die Schweizer Industrie eine wertvolle Türöffnerfunktion für ihre zivilen Produkte auf wichtigen Exportmärkten, deren Zugang für Ausländer vielfach hindernisreich ist. Auch im betreffenden Exportmarkt bereits etablierte Unternehmen erhalten dadurch die Chance, ihre Marktstellung zu festigen.

Die Kampfflugzeugbeschaffung erfolgt aus sicherheits- und nicht aus beschäftigungspolitischen Gründen. Es wäre aber in der aktuellen Wirtschaftslage geradezu verantwortungslos, die sich aus der Kampfflugzeugbeschaffung ergebenden Möglichkeiten zur Arbeitsplatzsicherung nicht wahrzunehmen.

#### **45 auf die Bundesfinanzen**

Als Folge der geänderten sicherheitspolitischen Lage in Europa und der verschlechterten Finanzlage des Bundes sieht der Finanzplan bis 1996 vor, die Ausgaben des EMD praktisch zu plafonieren. Die Rüstungsausgaben liegen sogar unter dem Stand von 1990. Die Militärausgaben werden bis 1996 rund 15 Prozent und die Rüstungsausgaben allein sogar über 20 Prozent an Kaufkraft einbüßen. Trotz der Kampfflugzeugbeschaffung leistet das EMD damit einen beträchtlichen Beitrag an die Sanierung der Bundesfinanzen.

Die Mittel für die Kampfflugzeugbeschaffung sind im Kreditrahmen für Rüstungsausgaben, der vom Legislaturfinanzplan gesetzt ist, vollumfänglich enthalten. Im Hinblick auf dieses Beschaffungsvorhaben wurden bereits vor 1992 die Rüstungsprogramme entsprechend tiefer bemessen. Aus demselben Grund werden andere künftige Rüstungsvorhaben zeitlich hinausgeschoben, was sicherheitspolitisch verantwortet werden kann. Damit ist Gewähr geboten, dass wegen der Beschaffung neuer Kampfflugzeuge weder Steuererhöhungen noch Abbaumassnahmen in andern Aufgabengebieten des Bundes, beispielsweise in der sozialen Wohlfahrt, notwendig sein werden.

Der Botschaftskredit von 3 495 Millionen Franken ist ein Verpflichtungskredit, der zum Abschluss des Vertragswerkes mit der amerikanischen Regierung ermächtigt. Die Zahlungen verteilen sich über mindestens sieben Budgetjahre. Die durchschnittliche jährliche Belastung des EMD-Budgets beträgt somit rund 500 Millionen Franken oder, bezogen auf das Gesamtbudget des EMD, weniger als 10 Prozent.

Gemessen am Bruttosozialprodukt weist die Schweiz innerhalb von Europa mit rund 1,5 Prozent Militärausgaben im Vergleich zu den übrigen Staaten Europas (mit Ausnahme von Österreich) den kleinsten Wert aus.

Die Nichtbeschaffung von neuen Kampfflugzeugen führt nicht automatisch zu Einsparungen. Die bestehende Lücke in der Luftverteidigung müsste durch andere neue Waffensysteme soweit als möglich geschlossen werden. Die für die FA-18 vorgesehenen finanziellen Mittel würden für die Verwirklichung von anderen notwendigen Rüstungsvorhaben verwendet. Angesichts des dringenden Bedarfs an einer Verstärkung der Luftwaffe würde indessen jede Ersatzbeschaffung zu einem schlechteren Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen der eingesetzten Mittel führen.

## 5 Folgerungen

- 50 Die «Gruppe für eine Schweiz ohne Armee» will nicht nur den FA-18 verhindern, sondern nach wie vor die Armee ganz abschaffen. Nur verfolgt die GSoA dieses Ziel jetzt in Raten.
- 51 Die Annahme der Initiative verunmöglicht nicht nur den Kauf des FA-18. Mit dem Kampfflugzeug-Moratorium würde bis zum Ende des Jahrhunderts überhaupt verhindert, dass die Schweiz ihre Flugwaffe erneuern kann.
- 52 Die Schweizer Flugwaffe kann ihre Aufgabe auf dem heutigen Gefechtsfeld ohne Unterstützung durch moderne Kampfflugzeuge nicht mehr erfolgreich erfüllen. Die meisten Länder Europas werten ihre Luftwaffe qualitativ auf.
- 53 Bei dem von den eidgenössischen Räten beschlossenen Kauf eines neuen Kampfflugzeugs handelt es sich um eine normale Ersatzbeschaffung. 130 veraltete Flugzeuge werden durch 34 neue ersetzt.
- 54 Die Beschaffung von neuen Kampfflugzeugen erfolgt im Rahmen der ordentlichen Budgets und belastet die Bundeskasse nicht zusätzlich. Die Beschaffung oder Nichtbeschaffung hat keinen Einfluss auf Steuern, Sozialwerke wie AHV, Entwicklungshilfe usw.
- 55 Die neuen Kampfflugzeuge kosten 3 495 Millionen Franken und haben eine Einsatzdauer von rund 30 Jahren. Der Beschaffungsaufwand bezogen auf ein Nutzungsjahr beträgt somit lediglich rund 120 Millionen Franken. Die gesamten Beschaffungs-, Betriebs- und Unterhaltskosten belasten das Bundesbudget durchschnittlich mit weniger als 0,5 Prozent jährlich.
- 56 Luftverteidigung erfordert stets eine ausgewogene Mischung von Flugwaffe und Fliegerabwehrsystemen, um eine dissuasive Wirkung zu erzielen und einen wirksamen Luftschirm zu gewähren. Die Wahrung der Lufthoheit im Falle eines drohenden Konflikts kann nur mit Kampfflugzeugen sichergestellt werden.
- 57 Eine moderne Flugwaffe bewahrt der Schweiz nicht nur ihre autonome Verteidigungsfähigkeit, sie verdeutlicht auch die sicherheitspolitische Solidarität mit dem übrigen Europa.
- 58 Bei einem Kampfflugzeug-Moratorium müsste je nach Entwicklung der sicherheitspolitischen Lage unsere bisherige Sicherheits- und Neutralitätspolitik überprüft werden.
- 59 Die Schweiz wird gegenwärtig von niemandem bedroht. Die Zukunft ist indessen nicht voraussehbar. Mit der Erneuerung der Flugwaffe rüstet die Schweiz nicht auf, sondern wappnet sich gegen mögliche künftige Gefahren.
- 60 Die Beschaffung von Kampfflugzeugen erfolgt aus sicherheitspolitischen Gründen. Dabei darf nicht vernachlässigt werden, dass sich die Schweizer Industrie mit einem Auftragsvolumen von rund 3 10 Mio. Franken an der Herstellung der Kampfflugzeuge direkt beteiligen kann. Zusätzlich werden Ausgleichsgeschäfte im Umfang von über 2 000 Millionen Franken eröffnet. Die Summe dieser Aufträge führt zu einer Auslastung von Tausenden von Arbeitsplätzen über rund zehn Jahre hinweg.

National- und Ständerat haben den «Bericht 90 zur Sicherheitspolitik» und das «Armeeleitbild 95» in zustimmendem *Sinn* zur Kenntnis genommen sowie das Rüstungsprogramm 1992 mit klaren Mehrheiten gutgeheissen. Folgerichtig muss die Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung empfohlen werden.

---

## *Entwurf*

### **Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge» vom**

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, nach Prüfung der am 1. Juni 1992 eingereichten Volksinitiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge» nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrats vom 28. Oktober 1992, *beschliesst*:

#### **Art. 1**

<sup>1</sup> Die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge» wird als gültig erklärt und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Die Initiative lautet:

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

*Übergangsbestimmungen Art. 20 (neu)*

<sup>1</sup> Der Bund beschafft bis zum Jahre 2000 keine neuen Kampfflugzeuge.

<sup>2</sup> Als neu gelten Kampfflugzeuge, deren Beschaffung die Bundesversammlung zwischen dem 1. Juni 1992 und dem 31. Dezember 1999 beschliesst.

#### **Art. 2**

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

#### **Bearbeitung:**

Elektronische Abschrift der Originalbotschaft und Layout durch Walter Dürig, 21. Mai 2016

<http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10052445>