

**Botschaft  
über die Volksinitiative «Sparen beim Militär und  
der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und  
zukunftsgerichtete Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative)»**

vom 1. März 1999

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zur Volksinitiative «Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative)» und beantragen Ihnen, diese Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten. Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

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

1. März 1999

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Die Bundespräsidentin: Ruth Dreifuss  
Der Bundeskanzler: François Couchepin

---

## Übersicht

Am 26. März 1997 wurde die Eidgenössische Volksinitiative «Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative)» mit 108 541 gültigen Unterschriften eingereicht.

Im Kern will die Initiative die Kredite für die Landesverteidigung schrittweise abbauen. Spätestens zehn Jahre nach Annahme der Initiative sollen diese auf die Hälfte des Betrages der Rechnung 1987 reduziert sein. Beim Abbau soll die Teuerung berücksichtigt werden, und die Bundesversammlung soll periodisch festlegen, wie die eingesparten Mittel eingesetzt werden.

Würde die Initiative angenommen, müsste ein Drittel der eingesparten Beträge für zusätzliche internationale Friedenspolitik eingesetzt werden.

Vom Abbau würden zahlreiche Betriebe und die Verwaltung direkt und schmerzhaft betroffen. Mit Blick auf die Umstrukturierung soll der Bund einen Konversionsfonds von einer Milliarde Franken öffnen und damit «Ersatzarbeitsplätze» schaffen.

Die Initiative ist eine Modifikation der Halbierungs-Initiative, die das Parlament für ungültig erklärt hatte.

Der Bundesrat erachtet die vorliegende Initiative als gültig, lehnt sie aber aus folgenden Gründen ab:

Erstens hat das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) seit 1991 bereits einen Sparbeitrag geleistet. Zur dringend notwendigen Sanierung des Bundeshaushaltes hat die Landesverteidigung seither gegen 9 Milliarden Franken gespart.

Es gilt, die realen Einsparungen vor Augen zu behalten. Die Ausgaben für die Landesverteidigung sinken zwischen den Jahren 1987 und 2002 real um 28 Prozent. Damit ist die Forderung der Initiative, die Verteidigungsausgaben seien zu halbieren, zu mehr als der Hälfte bereits erfüllt.

Zweitens nähme unsere Landesverteidigung irreparablen Schaden, wenn die Ausgaben für die Verteidigung derart radikal und undifferenziert gekürzt würden, wie das die Initiative verlangt. Die Glaubwürdigkeit unserer Verteidigungsanstrengungen ginge in der Schweiz und im Ausland verloren. Denn auf lange Zeit hinaus würden wir uns selber die Hände binden. Durch ein starres, verfassungsmässig vorgegebenes Korsett würden wir unsere sicherheitspolitische Handlungsfreiheit und Handlungsfähigkeit in schwerwiegender Weise einengen.

Drittens geschähe dies in einem vitalen Bereich, der auch inskünftig von unvorhersehbaren, negativen Entwicklungen geprägt sein kann. Als Folge würden unsere sicherheitspolitischen Optionen empfindlich eingeschränkt, namentlich hinsichtlich der Aufrechterhaltung möglichst autonomer Verteidigungsanstrengungen.

---

*Viertens brächte eine Annahme der Initiative den Verlust von tausenden von Arbeitsplätzen. Die sozialen Folgekosten wären empfindlich hoch. Daran ändert auch der vorgeschlagene Konversionsfonds nichts, da er nur künstliche, marktfremde Arbeitsplätze schaffen würde, deren Bestand marktwirtschaftlich auf tönernen Füßen stünde. Es kann nicht Aufgabe des Bundes sein, wettbewerbsverzerrend in das Marktgeschehen einzugreifen.*

# Botschaft

## 1 Formelles

### 11 Wortlaut

Die Volksinitiative «Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative)» lautet:

«Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

*Art. 26 (neu)*

<sup>1</sup> Der Bund kürzt schrittweise die Kredite für die Landesverteidigung, bis die Ausgaben für die Landesverteidigung spätestens zehn Jahre nach Annahme dieser Übergangsbestimmung auf die Hälfte der Rechnung des Jahres 1987 reduziert sind. Die Teuerung wird dabei ausgeglichen.

<sup>2</sup> Die Bundesversammlung legt alle vier Jahre gesetzlich fest, wie die so eingesparten Mittel zu verwenden sind.

<sup>3</sup> Ein Drittel der eingesparten Beträge wird dabei eingesetzt für zusätzliche internationale Friedenspolitik (Entwicklungszusammenarbeit, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Konfliktverhütung, friedliche Streitbeilegung, Abrüstung und kollektive Sicherheit).

<sup>4</sup> Der Bund fördert die Umstrukturierung der von der Abrüstung betroffenen Betriebe und Verwaltungen auf zukunftsgerichtete zivile Güter und Dienstleistungsangebote und unterstützt vom Abrüstungsprozess betroffene Beschäftigte und Regionen. Der Bund öffnet zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen einen Konversionsfonds von 1 Milliarde Franken.»

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel.

## 12 Zustandekommen

Die Umverteilungsinitiative wurde am 26. März 1997 eingereicht. Mit Verfügung vom 13. Juni 1997 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit insgesamt 108 541 gültigen (von 110 479 eingereichten) Unterschriften zu Stande gekommen ist (BB1 1997 III 1002).

## 13 Gültigkeit

### 131 Einheit der Form

Eine Volksinitiative kann entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. Die Umverteilungsinitiative ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf gefasst. Die Einheit der Form ist gewahrt.

### 132 Durchführbarkeit

Die Umverteilungsinitiative verlangt, die Kredite des Bundes für die Landesverteidigung in spätestens zehn Jahren auf die Hälfte der Rechnung von 1987 zu reduzieren. Über die eingesparten Mittel hat die Bundesversammlung periodisch zu befin-

den. Ein Drittel der eingesparten Beträge soll indes für zusätzliche internationale Friedenspolitik eingesetzt werden. Schliesslich sollen Massnahmen zur Abfederung der Abrüstungsfolgen ergriffen werden. Dafür ist namentlich ein Konversionsfonds vorgesehen. Alle diese Massnahmen sind aus rechtlicher und sachlicher Sicht durchführbar.

## **133 Einheit der Materie**

### **133.1 Rechtliche Bestimmungen**

Das Erfordernis der Einheit der Materie besagt, dass mehrere verschiedene Materien je Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens bilden müssen (Art. 121 Abs. 3 BV). Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Wir verweisen im übrigen auf unsere Botschaft vom 22. Juni 1994 über die Volksinitiative «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik», in der die Praxis der Bundesbehörden und der Stand der Lehre zum Kriterium der Einheit der Materie dargestellt sind (BBl 1994 III 1201, vgl. insbesondere Ziff. 133.2, 133.3 und 133.4); P. Richli und L. Wildhaber in Festschrift J.-F. Aubert (1996), Helbling und Lichtenhahn, Basel 1996, S. 267 ff. und 293 ff.; P. Tschannen in Stimmrecht und politische Verständigung: Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Helbling und Lichtenhahn, Basel 1995, S. 78 f. / 87 f. / 128–130; L. Odermatt in Ungültigerklärung von Volksinitiative im AJP, 1996 S. 710 ff.).

### **133.2 Zur Ungültigkeit der Volksinitiative «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik»**

Die Frage der Einheit der Materie bildete das umstrittene und schliesslich entscheidende Kriterium, als die Vorgängerin des vorliegenden Volksbegehrens, die Initiative «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» (Halbierungsinitiative), beurteilt wurde. Diese Volksinitiative war am 24. September 1992 eingereicht worden und sah vor, die Kredite für die Landesverteidigung zu kürzen (Kürzungsauftrag), die dadurch eingesparten Mittel teilweise einzusetzen für zusätzliche internationale Friedenspolitik beziehungsweise für zusätzliche soziale Sicherheit im Inland (Ausgabentransferauftrag), Massnahmen zur Dämpfung der negativen wirtschaftlichen Folgen der Ausgabenkürzung zu ergreifen (Abfederungsauftrag) sowie Friedensförderungsmassnahmen generell zu unterstützen (Friedensförderungsauftrag).

Bundesrat und Parlament befassten sich damals eingehend mit der formellen Frage der Gültigkeit der Initiative, unter Würdigung der uneinheitlichen Beurteilung der Praxis der Bundesbehörden in der Lehre (Vgl. Paul Richli: Wie weiter mit der Einheit der Materie? – 10 Thesen im Nachgang zur Ungültigerklärung der Halbierungsinitiative, in: De la Constitution, Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert, Basel/ Frankfurt am Main 1996, S. 267 ff.). Der Bundesrat kam zum Schluss, dass die Initiative dem Erfordernis der Einheit der Materie genüge, weil der Transfer für Anliegen der sozialen Sicherheit nur einen Nebenpunkt der Initiative ausmache, und weil nach der stehenden Praxis der Bundesbehörden im Zweifel zu Gunsten der Volksrechte zu entscheiden sei. Das Parlament beurteilte jedoch diese Frage anders und erklärte aus diesem Grund die Halbierungsinitiative als ungültig.

Die Schlussfolgerungen, die aus der Behandlung der Halbierungsinitiative gezogen werden müssen, sind auch für die Beurteilung der Umverteilungsinitiative massgebend, da diese gerade wegen der Ungültigkeitserklärung der ersteren lanciert wurde. Die Initiantinnen und Initianten nahmen darin weitgehend die Anliegen der Vorgängerinitiative auf, wollten aber das Element weglassen, das zuvor zur Ungültigkeit geführt hatte. Die Umverteilungsinitiative enthält die folgenden Forderungen:

- schrittweise Kürzung der Kredite für die Landesverteidigung bis auf die Hälfte der Rechnung des Jahres 1987 unter Gewährung der Teuerung (Kürzungsauftrag; Absatz 1);
- periodische gesetzliche Festlegung durch die Bundesversammlung, wie die eingesparten Mittel zu verwenden sind. (Umverteilungsauftrag; Absatz 2);
- Einsatz eines Drittels der eingesparten Beträge für zusätzliche internationale Friedenspolitik (Friedensförderungsauftrag; Absatz 3);
- Förderung der Umstrukturierung der von der Abrüstung betroffenen Betriebe und Verwaltungen auf zukunftsgerichtete zivile Güter und Dienstleistungsangebote, Unterstützung der betroffenen Beschäftigten und Regionen sowie Aufbau eines Konversionsfonds (Abfederungsauftrag; Absatz 4).

Es ist im Folgenden zu prüfen, ob der sachliche Zusammenhang zwischen diesen einzelnen Postulaten ersichtlich ist.

#### *a. Kürzungs- und Umverteilungsauftrag:*

Nach Absatz 2 des Volksbegehrens legt die Bundesversammlung alle vier Jahre gesetzlich fest, wie die Mittel zu verwenden sind, die durch die Kürzung eingespart werden. Dieses Postulat enthält keine neue Kompetenzregelung, denn die Budgethoheit für den Bund liegt ohnehin beim Parlament (Art. 85 Ziff. 10 BV). Fixiert werden aber die Periodizität und die Form der Festlegung sowie – indirekt – die Höhe dieses Budgetanteils. Die Festlegung hat alle vier Jahre zu erfolgen. Diese Vorschrift kann als Sonderregelung zu den Budgetbeschlüssen angesehen werden, welche ordentlicherweise jährlich erfolgen (Art. 14 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 6. Oktober 1989, SR 611.0). Die Bundesversammlung genehmigt den Voranschlag jeweils in der Form des einfachen Bundesbeschlusses. Nach dem Vorschlag in der Initiative soll die Bundesversammlung die Verwendung hingegen gesetzlich regeln. Gemeint ist dabei ein formelles Gesetz bzw., da es sich um einen auf jeweils vier Jahre befristeten Erlass handelt, ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss, der dem fakultativen Referendum untersteht. Damit könnte das Volk einen gewissen Einfluss auf die Verwendung der eingesparten Mittel ausüben. Da die Initiative diese Regelung für die so (das heisst: durch die Kürzung nach Absatz 1) eingesparten Mittel vorsieht, müsste der Betrag jeweils bestimmt werden. Dabei würde die Rechnung des Jahres 1987 den Ausgangspunkt markieren. Von 1987–2002 werden die finanziellen Mittel für die Landesverteidigung real um 28 Prozent gekürzt sein. Damit wird die Halbierungsforderung der Initianten dann bereits um mehr als die Hälfte erfüllt sein. Somit kann nur noch der Differenzbetrag umverteilt werden. Der massgebliche Betrag müsste dann nach den Kürzungsschritten errechnet werden, mit welchen der Ausgangsbetrag innert höchstens zehn Jahren auf die Hälfte reduziert würde (Abs. 1). Bei der Verknüpfung des Kürzungs- und des Umverteilungsauftrags geht es somit um die Verwendung freiwerdender Mittel aus einem Aufgabenbereich des Bundes, wobei der Verwendungszweck offengelassen wird. Damit ist der sach-

liche Zusammenhang zwischen dem Kürzungs- und dem Umverteilungsauftrag gegeben.

*b. Kürzungs- und Friedensförderungsauftrag:*

Diese Verknüpfung fand sich bereits in der Halbierungsinitiative. In der Botschaft dazu wurde unter Hinweis auf den Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz ausgeführt, dass auch die Unterstützung von Anstrengungen zur Beseitigung von Konfliktsachen zur Sicherheitspolitik gehört. Darin eingeschlossen seien unter anderem Aktivitäten der Schweiz im Bereich der internationalen Friedensförderung. Damit erfasse der Begriff Sicherheitspolitik neben der Landesverteidigung auch die Friedenspolitik. Wenn die Forderung «weniger Militärausgaben» als Hauptthema der Initiative mit dem Postulat «mehr Friedenspolitik» als Nebenthema verknüpft werde, dann sei die Einheit der Materie gegeben (Ziff. 133.6 der Botschaft zur Halbierungsinitiative). Diese Argumentationslinie wurde auch im Parlament von einer klaren Mehrheit seiner Mitglieder vertreten. Die Umverteilungsinitiative übernimmt in diesem Punkt sinngemäss die Forderungen ihrer Vorgängerin. Sie enthält keine wesentlichen Abweichungen. Daher ist auch in diesen Punkten der sachliche Zusammenhang gewahrt.

*c. Kürzungs- und Abfederungsauftrag:*

Auch Massnahmen zur sozialen und wirtschaftlichen Abfederung waren bereits in der Halbierungsinitiative vorgesehen. In der hier zu behandelnden Umverteilungsinitiative ist darüber hinaus festgehalten, dass der Bund einen Konversionsfonds von 1 Milliarde Franken öffnen und damit Ersatzarbeitsplätze schaffen soll. Wegen der direkt spürbaren Auswirkungen der Kürzungen auf die Verwaltung, Unterhaltsbetriebe und die Rüstungsunternehmen des Bundes, wurde der sachliche Zusammenhang mit der sozialen und wirtschaftlichen Abfederung als eindeutig gegeben erachtet. Der Bundesrat und das Parlament in seiner grossen Mehrheit bejahten diesen sachlichen Konnex. Die Öffnung eines Konversionsfonds stellt eine konkrete Massnahme zwecks Milderung der Kürzungsfolgen dar und liegt damit ebenfalls in diesem Rahmen. Auch zwischen Kürzungs- und Abfederungsauftrag, wie sie in der Umverteilungsinitiative enthalten sind, ist der sachliche Zusammenhang gegeben.

Im Gegensatz zur Halbierungsinitiative enthält die Umverteilungsinitiative keine weiteren Vorschriften für die Verwendung der eingesparten Kredite für die Landesverteidigung. Insbesondere sieht sie keine Umverteilung solcher Mittel zu Gunsten sozialpolitischer Anliegen vor. Allerdings kann die Bundesversammlung mit einem allgemein verbindlichen Bundesbeschluss gezielt in die Sozialpolitik investieren. Das Element, das bei der Halbierungsinitiative zu kontroversen Meinungen Anlass gegeben und schliesslich zur Ungültigkeit geführt hatte, wurde beim folgenden Vorstoss der Initiantinnen und Initianten weggelassen. Die Einheit der Materie ist daher auch unter dem vom Parlament im Zusammenhang mit der Halbierungsinitiative erarbeiteten Kriterien gewahrt.

**2            Auslegung**  
**21          Allgemeines**

Bei der Auslegung einer Volksinitiative ist vom Wortlaut des Initiativtextes auszugehen und nicht vom subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initiantinnen

und Initianten können aber mitberücksichtigt werden. Ebenso können die Umstände, die zu einer Initiative Anlass gegeben haben, für die Auslegung eine Rolle spielen.

Die Texte der nachstehenden Ziffern 22 und 23 sind, soweit sie gleiche Sachverhalte erläutern, identisch mit den in der Botschaft über die Halbierungsinitiative gemachten Überlegungen (Ziff. 2).

## **22 Kürzungsauftrag**

### **221 Gegenstand der Kürzung**

Gekürzt werden sollen nach dem Willen der Initianten die Zahlungskredite nach Artikel 15 Absatz 1 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG; SR 611.0)

### **222 Massgebendes Kürzungsjahr**

Die Initiative verlangt, dass der Bund die Kredite für die Landesverteidigung unter Ausgleich der Teuerung schrittweise bis auf die Hälfte der Kredite des Jahres 1987 kürzt. Beim Referenzjahr 1987 handelt es sich um dasjenige Jahr mit den tiefsten Ausgaben in der Zeit von 1985 bis 1990. Hätte die Halbierungsforderung der Initiative auf ein anderes Jahr in dieser Periode abgestellt, so würden die finanziellen Mittel für die Landesverteidigung real bereits zu weit mehr als 28 Prozent gekürzt sein (z. B. 1990: -36,4 %).

### **223 Zeitpunkt der ersten Kürzung**

Nach Absatz 2 der Initiative erhält die Bundesversammlung als Inhaberin der Budgethoheit den Auftrag, die Kredite zu kürzen. Die erste Budgetkürzung nach einer allfälligen Annahme der Initiative kann also frühestens bei der regulären Beratung des Voranschlages für das der Annahme der Initiative folgende Jahr vorgenommen werden.

## **23 Auslegungsbedürftige Begriffe**

### **231 Landesverteidigung**

Der Begriff «Landesverteidigung» ist durch Verfassung und Gesetz nicht definiert. Der bis heute im Bereich der Sicherheitspolitik vorwiegend verwendete Begriff lautet «Gesamtverteidigung». Diese umfasst sowohl defensive wie präventive, d. h. aktiv friedensfördernde Instrumente und Massnahmen. Spricht man von der «Landesverteidigung», sind in der Regel die vorwiegend defensiven Instrumente der Gesamtverteidigung gemeint.

Im Voranschlag des Bundes wird bei der Unterteilung nach Aufgabengebieten unter dem Stichwort «Landesverteidigung» die militärische und die zivile Landesverteidigung, letztere bestehend aus den Bereichen Zivilschutz, wirtschaftliche Landesversorgung und psychologische Landesverteidigung (Information durch den Bundesrat in ausserordentlichen Lagen), aufgeführt. Die systematische Sammlung des Bundes-



rechts nennt unter Ziffer 5 (Landesverteidigung) neben der militärischen Verteidigung den Zivilschutz und die wirtschaftliche Verteidigung.

Als Auslegungshilfe mag auch der Bericht des Bundesrates vom 1. Oktober 1990 über die Sicherheitspolitik der Schweiz dienen (BB1 1990 III 847). Dieser führt als Mittel zur Verfolgung der sicherheitspolitischen Ziele die Aussen- und Wirtschaftspolitik, die Armee, den Zivilschutz, die wirtschaftliche Landesversorgung, den Staatsapparat sowie die Information auf.

Nach dem neuen Zivilschutz-Leitbild vom 26. Februar 1992 (BB1 1992 II 922) tritt die Hilfeleistung bei Katastrophen und Notlagen nicht kriegerischer Art gleichwertig neben die Aufgaben in einem allfälligen Konflikt. Der neue gesetzliche Auftrag des Zivilschutzes zur Hilfeleistung bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und andern Notlagen nicht machtpolitischer Art wird wie bei der Armee der Landesverteidigung zugeordnet.

Auch die Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung dienen nur zum Teil der Landesverteidigung im engeren Sinne. Ein wesentlicher Teil der Aufwendungen dient der Prävention und der Behebung von schweren Mangellagen, die durch Marktstörungen verursacht werden könnten.

Die Initiantinnen und Initianten selbst verstehen, wie aus ihrer Dokumentation hervorgeht, unter den Ausgaben für die Landesverteidigung nicht nur die Militärausgaben, sondern auch die Ausgaben für den Zivilschutz, für die wirtschaftliche Landesversorgung und für die psychologische Landesverteidigung. Diese Bereiche seien in der Gesamtverteidigung eng miteinander verbunden.

Nach vorherrschender Meinung kann der in der Initiative verwendete Begriff «Landesverteidigung» also inhaltlich grundsätzlich nicht nur auf die Armee beschränkt werden. Eingeschlossen sind vielmehr auch alle Zivilschutzausgaben des Bundes, die wirtschaftliche Landesversorgung und die Information in ausserordentlichen Lagen.

## 232                    **Zusätzliche internationale Friedenspolitik**

Der Begriff «internationale Friedenspolitik» ist ein unbestimmter Rechtsbegriff und existiert in der Bundesverfassung nicht. Die Initiantinnen und Initianten illustrieren ihn im Initiativtext mit: «Entwicklungszusammenarbeit, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Konfliktverhütung, friedliche Streitbeilegung, Abrüstung und kollektive Sicherheit». Der Begriff ist also weit auszulegen.

Mit dem Adjektiv «zusätzlich» verlangt die Initiative eine Verstärkung der Anstrengungen des Bundes in Bezug auf diese Massnahmen. Der Wortlaut lässt sowohl eine Verstärkung der Massnahmen des Bundes (z. B. der Entwicklungshilfe) als auch neue Aktivitäten auf dem Gebiet der Friedenspolitik zu. Nach Auffassung der Initiantinnen und Initianten soll Friedensförderung nicht durch Dissuasion, sondern durch Beseitigung der Konfliktursachen mit wirtschaftlichen, diplomatischen und ökologischen Mitteln betrieben werden.

Auch militärische Beiträge zu Gunsten einer internationalen Friedenspolitik können dazu gerechnet werden. Die Initiantinnen und Initianten schliessen solche Massnahmen nicht explizit aus. Sie verweisen vielmehr unter anderem auf die «Agenda für den Frieden» des früheren UNO-Generalsekretärs Boutros Boutros Ghali, die auch Vorschläge der Friedenssicherung mit militärischen Mitteln enthält.

Der Begriff «zukunftsgerichtet» wird in der Dokumentation zur Umverteilungsinitiative nicht näher erläutert. Auch im Text der Halbierungsinitiative wurde der Begriff der zukunftsgerichteten Güter und Dienstleistungen nicht verwendet. Entsprechend finden sich in den dortigen Erläuterungen keine Präzisierungen dazu. Erwähnt wird indessen, dass ein zukunftsgerichtetes Konversionsprogramm zwei Merkmale aufweisen müsse: Erstens müsse das EMD (heute VBS) schrumpfen und den freigesetzten Arbeitskräften mindestens gleichwertige Stellen bieten. Zweitens sollten strukturschwache Regionen vor allem im Berggebiet, die heute von der Militärpräsenz abhängig seien, vermehrt in den Genuss ziviler, umweltverträglicher regionalpolitischer Förderung kommen. Ein Schwerpunkt ist nach den Initiantinnen und Initianten in der Förderung von Umwelt- und Energietechnologien bei Klein- und Mittelbetrieben zu setzen.

Es stellt sich einerseits die Frage, ob Private aus der Initiative direkt Rechte ableiten können. Andererseits fragt sich, ob die Bundesversammlung – unmittelbar gestützt auf den Initiativtext – bisherige Ausgaben kürzen und neue Ausgaben tätigen muss. Was die Privatpersonen betrifft, so räumt ihnen eine allfällige Annahme der Initiative keine unmittelbaren Rechte ein. Die Ausgabentransferaufträge der Initiative sind an das Parlament als rechtsetzende Behörde gerichtet, welche im Rahmen der jährlichen Budgets über die Verwendung der Mittel zu beschliessen hat.

Im Falle einer Annahme kann die Initiative die Bundesversammlung nur dort direkt zur Ausgabenkürzung verpflichten, wo keine gesetzlichen oder vertraglichen Ausgabenbindungen bestehen. Hingegen bedarf die Realisierung der Ausgabentransferaufträge einer Anpassung der gesetzlichen Grundlagen. Allenfalls sind auch die gesetzlichen Finanzierungsvorschriften zu ändern. Auch für die Erfüllung neuer Aufgaben, z. B. im Bereich der Friedenspolitik, muss die Umsetzung der Initiative durch ein formelles Gesetz erfolgen. Die Initiative ist also – mit der oben erwähnten Einschränkung – nicht unmittelbar anwendbar.

### **3 Bisherige Aktivitäten des Bundes in den von der Initiative begünstigten Bereichen**

#### **31 Friedensförderung**

Im Sicherheitsbericht 90 hält der Bundesrat fest, welche Bedeutung er der Friedensförderung als Beitrag an die Sicherheit der Schweiz beimisst. Unabhängig von den Forderungen der Initiative wirkt die Schweiz aktiv auf den Gebieten Sicherheit und Frieden mit. Sie nimmt direkt teil am Aufbau einer europäischen Sicherheitsordnung und trägt damit zur Stabilität des Kontinents und zu ihrer eigenen Sicherheit bei. Sie ist aktiv in verschiedenen Ländern und Organisationen. Ein wichtiges Forum für diesbezügliche Aktivitäten sind einerseits die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), andererseits das NATO-Programm Partnerschaft für den Frieden (PfP) und die UNO.

#

Die OSZE spielt auf dem Gebiet der Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie bei der Normalisierung der Lage nach Konflikten und dem Aufbau von demokratischen Strukturen und Prozessen eine massgebende Rolle. Im Laufe der letzten Jahre hat die Schweiz ihren traditionellen Einsatz zu Gunsten der OSZE verstärkt und 1996 auch deren Präsidentschaft übernommen. Die Schweiz stellt derzeit den Direktor des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau. Nicht zuletzt auf Grund nachdrücklicher Bemühungen unseres Landes kam es 1992 zum OSZE-Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren und zur Schaffung eines entsprechenden Gerichtshofes in Genf. Die Schweiz setzt sich zudem speziell für die bessere Einhaltung der Verpflichtungen und für den verbesserten Minderheitenschutz ein. Die Schweiz unterstützt die OSZE-Langzeitmissionen mit qualifizierten Experten. Schweizer Diplomaten haben in verschiedenen Krisengebieten OSZE-Missionen und UNO-Missionen geleitet: Tim Guldemann in Tschetschenien und in Ostslawonien, Edouard Brunner in Georgien, Johannes J. Manz in der Westsahara. Ausserdem hat sich die Schweiz seit Beginn dieses Jahrhunderts ein dichtes Netz von bilateralen Verträgen zur friedlichen Streitbeilegung geschaffen.

Was Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen betrifft, stellt die Schweiz der OSZE Verifikationsteams zur Überprüfung von Rüstungskontrollabkommen und Militärbeobachter in Spannungsgebieten zur Verfügung. Auf globaler Ebene hat die Schweiz alle bestehenden multilateralen Rüstungskontroll- und Abrüstungsabkommen im Rahmen der UNO ratifiziert. Sie setzt sich namentlich gegen die Weiterverbreitung bzw. für die Vernichtung von Massenvernichtungswaffen und für verstärkte Kontrollen bei der Kriegsmaterialausfuhr ein. Ferner wirkt sie in den weltweiten Bemühungen gegen den Missbrauch der sogenannten «Dual use»-Güter mit. Die Schweiz nimmt auch vollumfänglich teil an den Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (VVSBM), die im Wiener Dokument von 1994 verankert sind.

Finanziell unterstützt die Schweiz die OSZE in den Bereichen Demokratisierung und Menschenrechte und stellt den OSZE-Missionen Experten, Verifikatoren und Wahlbeobachter zur Verfügung (Albanien, Belarus, Bosnien-Herzegowina (B-H), Georgien, Kosovo, Kroatien, Tadschikistan, Tschetschenien und Ukraine). Ein Kontingent Schweizer Gelbmützen (Swiss Headquarters Support Unit [SHQSU]) sorgt seit Juli 1995 für die logistische Unterstützung der OSZE-Mission in B-H.

Seit dem 11. Dezember 1996 nimmt die Schweiz an der PfP teil. Schwergewichte der Schweizer Teilnahme sind dabei die bessere Befähigung der Armee, mit unbewaffneten Einheiten an friedenserhaltenden Massnahmen teilzunehmen, die Friedenssicherung in Europa, die demokratische Kontrolle der Streitkräfte, eine bessere Verankerung des humanitären Völkerrechts, Expertenbeiträge auf den Gebieten Rüstungskontrolle sowie die sicherheitspolitische Ausbildung. Die Schweiz setzt sich auch ein für eine bessere Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Organisationen, die in der Katastrophen- und Nothilfe tätig sind. Für die wirtschaftliche Landesversorgung ergeben sich auch Möglichkeiten zur Koordination von Massnahmen zur Versorgungssicherung.

Seit dessen Gründung im Mai 1997 wirkt die Schweiz im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (Euro-Atlantic Partnership Council [EAPC]) mit. Der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat ist ein multilaterales Gremium, dem alle NATO- und Partnerstaaten angehören. Er stärkt die politischen Konsultationen und den Informationsaustausch zwischen der NATO und den Partnerstaaten.

Im Bereich der Guten Dienste verfügt unser Land über eine lange Tradition als Interessenvertreter für Drittstaaten, als Vermittler zwischen Konfliktparteien, aber auch als Gastgeber von internationalen Konferenzen. Gute Dienste werden heute grösstenteils im Rahmen von internationalen Organisationen erbracht. Die ihr offen stehenden Möglichkeiten werden von der Schweiz aktiv genutzt.

Seit den 50er Jahren wirkt unser Land an der neutralen Überwachungsmission in Korea mit. Noch heute nimmt dort eine Schweizer Militärdelegation Überwachungsaufgaben des Waffenstillstandes wahr. Total waren dort bis heute über 700 Armeeangehörige im Einsatz.

Seit dem Ende des Kalten Krieges werden derartige Einsätze intensiviert. Die Schweiz hat der UNO in Namibia (UNTAG: 150 Personen zwischen 1989 und 1990) und in der Westsahara (MINURSO: 249 Personen zwischen 1991 und 1994) zur Verfügung gestellt. Von 1987 bis 1998 waren 130 Schweizer Militärbeobachter und 15 Ärzte in UNO-Missionen im Einsatz (Ex-Jugoslawien, Georgien, Tadschikistan und im Rahmen der UNTSO im Nahen Osten). Unter anderem auch Angehörige des Grenzwachtkorps und der Polizei haben als Zivilpolizeibeobachter (CIVPOL) an internationalen Missionen teilgenommen (Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Mazedonien). Schweizer Wahlbeobachter waren beteiligt an Missionen, die durch die UNO, die OSZE bzw. die EU koordiniert werden, in Osteuropa/GUS (27 Einsätze), in Afrika (14 Einsätze), in Asien/Naher Osten (zwei Einsätze) und in Lateinamerika/Karibik (drei Einsätze). Seit November 1998 beteiligt sich die Schweiz mit 50 bis 100 unbewaffneten Verifikatoren an der «OSZE-Kosovo Verifikation Mission». Daneben hat die Schweiz auch immer wieder Peacekeeping-Aktionen der UNO finanziell und materiell unterstützt.

Die Schweiz hat der UNO Spezialisten für Inspektionen auf dem Gebiet chemischer und biologischer Waffen in total 38 Einsätzen, schwergewichtig im Rahmen der Mission UNSCOM im Irak, zur Verfügung gestellt. In Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und der schweizerischen chemischen Industrie hat das VBS zu Gunsten der internationalen C-Waffen-Kontrollorganisation mehr als 100 Inspektoren für den Bereich Industrie-Verifikation ausgebildet.

Mit acht zivilen Beobachtern ist die Schweiz an der «Temporary International Presence in Hebron» beteiligt. Diese Beobachtungstätigkeit wird von den sechs Staaten Dänemark, Italien, Norwegen, Schweden, Türkei und der Schweiz ohne weitere Koordination durch eine internationale Organisation wahrgenommen.

Daneben unterstützt die Schweiz mit Nachdruck die Massnahmen der internationalen Staatengemeinschaft und namentlich auch der UNO zur Wahrung des Friedens und zur Einhaltung und Entwicklung des Völkerrechtes. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die Konferenz für Kriegsoffer im Jahr 1993, welche unser Land in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) in Genf durchführte.

Weiter nimmt unser Land seit dem Golfkrieg an allen kollektiven Zwangsmassnahmen der UNO gegen Völkerrechtsbrecher teil. Neben den Wirtschaftssanktionen gegen Irak trägt die Schweiz die wirtschaftlichen Strafmassnahmen gegen Libyen und die Bundesrepublik Jugoslawien sowie alle anderen gegenwärtig in Kraft befindlichen UNO-Sanktionen mit. Bereits früher nahm unser Land an wirtschaftlichen Strafmassnahmen unter anderem gegen das rhodesische Apartheidregime und Haiti teil.

Im Bereich der Friedens- und Konfliktforschung fördert die Schweiz Programme der bestehenden Forschungsstätten und trifft Massnahmen, um das Zusammenwirken von Verwaltung und Wissenschaft in diesem Bereich zu intensivieren.

Auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik stellt die Schweiz der internationalen Gemeinschaft seit kurzem zwei neue Instrumente zur Verfügung: Das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GZS) und das International Relations and Security Network (ISN). Das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik trägt zur sicherheitspolitischen Ausbildung bei. 1996 gegründet, sind im Zentrum schon über 200 Teilnehmer aus 24 Ländern der euro-atlantischen Zone ausgebildet worden. ISN, ein Pilotprojekt der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse an der ETH Zürich, unterstützt und koordiniert die Verbreitung nicht klassifizierter Informationen über Sicherheitspolitik auf dem Internet durch die Vernetzung verschiedener Datenbanken.

Schliesslich hat der Bundesrat als konkreten Beitrag zur Lösung des weltweiten Problems der Minen die Gründung eines Internationalen Zentrums für humanitäre Minenräumung in Genf bewilligt, das vom VBS finanziert wird. Das Zentrum ist seit Anfang 1999 operationell. Es erleichtert die humanitären Minenräumoperationen und vergrössert deren Wirksamkeit. Das Zentrum hilft auch mit, die Zahl der Minenopfer zu verringern und unterstützt die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen. Schon vor der Schaffung des Genfer Zentrums für humanitäre Entminung hat die Schweiz von 1993–1997 für Minenaktionen 25 Millionen Franken aufgewendet.

Zudem fördert der Bund aktiv die Entwicklung des Standortes Genf und seine internationale Bedeutung und unterstützt besonders die Schaffung eines «Haus des Friedens», das mehrere sicherheitspolitische Institute und Institutionen beherbergen soll.

Aus sicherheitspolitischen Überlegungen erachtet es der Bundesrat als unerlässlich, die Länder Zentral-, Südost- und Osteuropas bei ihren Reformen zu unterstützen, um damit Ursachen von Konfliktpotential zu beheben; dies um so mehr, als wirtschaftliche Entwicklung eine Voraussetzung für politische Stabilität ist. Mit technischer und finanzieller Zusammenarbeit will die Schweiz zur Stabilisierung derjenigen Länder beitragen, die Reformen vollziehen. Dafür hat sie Kredite in einer Gesamtsumme von über 1,6 Milliarden Franken bewilligt (1990: 250 Millionen, 1992: 800 Millionen, 1993: 600 Millionen). Die Schweiz ist auch Gründungsmitglied der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Sie hält 2,28 Prozent (ungefähr 410 Mio. Fr.) des Aktienkapitals. Das Jahresbudget 1998 des EDA beträgt 1998 für zivile friedensfördernde Massnahmen 26,0 Millionen Franken.

Schliesslich erachtet der Bundesrat auch die Entwicklungszusammenarbeit als eine friedensfördernde Massnahme. Im Bericht vom 29. November 1993 über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren (BB1 1994 I 153) hat er eingehend dargelegt, dass durch die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern Spannungen abgebaut und Konfliktpotential beseitigt werden können.

Aus diesem Grund beurteilt er es als wichtig, dass die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe fortgeführt und nach Möglichkeit ausgebaut werden. Er budgetiert dafür zurzeit jährlich 1,3 Milliarden Franken. Über die Finanzierung von IKRK-Aktionen lässt er unter anderem auch Kriegsoffern Hilfe zukommen.

Die massiven Kürzungen der Militärausgaben in den letzten Jahren haben bei den Rüstungsunternehmen des Bundes seit 1990 zu einem spürbaren Auftragsrückgang geführt. Um diesen Auftragsrückgang aufzufangen, wurde im Rahmen von EMD 95 das Industriepotential neu ausgerichtet und in vier Unternehmensbereiche gegliedert. Bis Ende 1998 sind bei den Rüstungsunternehmen des Bundes bereits rund 2000 Stellen abgebaut worden. Auf Grund heutiger Planung ist nach der Jahrtausendwende mit einem weiteren Abbau von Stellen zu rechnen. Allein die Schweizerische Unternehmung für Flugzeuge und Systeme in Emmen wird etwa 500 Stellen streichen müssen. Somit wird sich der Personalbestand der Rüstungsunternehmen noch ohne Berücksichtigung der Auswirkungen der Initiative von einstmalig 6000 auf unter 4000 zurückbilden.

In einem weiteren Schritt sind die Rüstungsunternehmen aus der Verwaltung ausgegliedert und in Aktiengesellschaften des privaten Rechts überführt worden. Mit dem Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Rüstungsunternehmen des Bundes (SR 934.21; BGRB), das am 1. Mai 1998 in Kraft getreten ist, wurde das VBS ermächtigt, die erforderlichen Schritte zur Gründung der vorgesehenen Aktiengesellschaften (RUAG) vorzunehmen. Per 1. Januar 1999 haben die vier Unternehmen ihre Tätigkeit in der neuen Rechtsform aufgenommen und werden als RUAG-Konzern privatwirtschaftlich geführt; dies gibt ihnen den nötigen unternehmerischen Spielraum. Dadurch wurden 4124 Personen aus dem Bundesdienst und damit aus dem VBS entlassen.

Zur wirtschaftlichen Nutzung ihres Industrie potentials sollen sie auch vermehrt ausserhalb der Tätigkeiten für die Landesverteidigung aktiv werden können. Dies dient letztlich der wirtschaftlichen Erfüllung ihres Leistungsauftrags, der Sicherstellung einer hinreichenden Unternehmensgrösse sowie der Aufrechterhaltung eines für die Landesverteidigung nach wie vor wichtigen Know-hows. Wenn immer möglich sollen diese zivilen Aktivitäten mit Partnern aus der Privatwirtschaft realisiert werden. Dies kann durch gemeinsam zu gründende Gesellschaften oder durch direkte Kapitalbeteiligung Dritter an den Rüstungsunternehmen selber geschehen. Noch vor der Rechtsformänderung hat der Bundesrat den diesbezüglich bestehenden Handlungsspielraum aktiv genutzt. So wurden verschiedene Zusammenarbeitsprojekte erfolgreich realisiert oder sind in Vorbereitung.

1996 wurde die mechanische Fertigung der SW (Schweizerischen Unternehmung für Waffen und Systeme) in Thun in eine gemeinsam mit der Firma von Roll AG gegründete, neue Gesellschaft, der Firma von Roll Betec AG, eingebracht. Anfangs 1998 wurde der Bereich Pulver und Ladungen, Wimmis aus der SM (Schweizerischen Munitionsunternehmung) ausgegliedert und in die neue Nitrochemie-Gruppe mit Mehrheitsbeteiligung der deutschen Rheinmetall Industrie AG eingebracht. Ähnliche Vorhaben kleineren Umfanges sind bei der SE (Schweizerischen Elektronikunternehmung) in Bern im Bereich Multimedia sowie bei der SF (Schweizerischen Unternehmung für Flugzeuge und Systeme) in Emmen für den zivilen Flugzeugunterhalt realisiert worden. Bei allen geschilderten Projekten ging es darum, die Arbeitsplätze des betreffenden Unternehmensbereichs langfristig und zukunftsorientiert zu sichern und den im Militärbereich weiter fortschreitenden Auftragsrückgang wirkungsvoll abzufedern.

Die vom VBS bereits eingeleiteten Massnahmen haben jedoch nicht zum Ziel, die Rüstungsunternehmen des Bundes in Unternehmen umzufunktionieren, welche rein

zivile Produkte im Markte anbieten sollen. Die Rüstungsunternehmen des Bundes haben vom Gesetzgeber den primären Auftrag erhalten, die Ausrüstung der Armee sicherzustellen (Art. 1 BGRB). Sie nehmen damit wichtige Instandhaltungstleistungen zu Gunsten des in der Armee eingeführten Materials wahr. Zur Dämpfung der durch Armee reform und Spardruck ausgelösten Auftragslücken soll den Rüstungsunternehmen indessen auch eine Tätigkeit in zivilen Bereichen möglich sein (Art. 2 BGRB). Dabei sollen insbesondere die in den betreffenden Unternehmen vorhandenen Synergien mit dem Rüstungsbereich bezüglich Technologien, Infrastruktur, Dienstleistungen, Komponenten und Produkte genutzt werden. Das VBS hat mit dieser Neuausrichtung somit von sich aus bereits ein wichtiges Anliegen der Befürworter einer aktiven Konversionspolitik verwirklicht.

Aus volkswirtschaftlichen und ordnungspolitischen Gründen lehnen wir aber eine weitergehende, interventionistische Umstrukturierungspolitik ab, wie dies mit der Schaffung des Konversionsfonds vorgesehen wird. Die mit einem solchen Fonds zu finanzierenden Tätigkeiten werden vom Wortlaut her nicht eingeschränkt. Es ist an sich ein weites Spektrum unterschiedlicher Aktivitäten denkbar. So könnten darunter die Ausrichtung finanzieller Beihilfen zur Umschulung und beruflichen Förderung der im Rüstungsbereich tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fallen. Auch die Gewährung besonderer, finanzieller Anreize zur Ansiedlung neuer ziviler Unternehmen an Standorten bisheriger Rüstungsunternehmen wäre vorstellbar. Alle diese Aktivitäten gehören im übrigen schon heute zum normalen Instrumentarium der Regional- und Konjunkturpolitik von Bund und Kantonen. Ersatzarbeitsplätze würden damit direkt noch nicht geschaffen, so wie es der Initiativtext vom Bund verlangt.

Bei der konkreten Umsetzung einer solchen branchenspezifisch orientierten Konversionspolitik ergäben sich hingegen erhebliche rechtliche und sachliche Probleme. Die vorgesehenen Unterstützungsmassnahmen sollen sich gemäss Wortlaut nicht auf den öffentlichen Bereich beschränken. Die Initiative will auch private Unternehmen einbeziehen. Ausserhalb des Bereichs der bundeseigenen Rüstungsunternehmen wäre es aber sehr schwierig, anspruchsberechtigte Unternehmen bzw. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter solcher Unternehmen zu bestimmen. Überdies musste sich die private Rüstungsindustrie schon immer im freien Markt behaupten und konnte mit keiner Auftragsgarantie von Seiten des Bundes rechnen. Diese Unternehmen mussten schon früher aktive Konversionspolitik ohne staatliche Unterstützung betreiben, denn Auftragschwankungen bildeten immer Bestandteil ihres Unternehmerrisikos. Der vorgesehene Konversionsfonds würde daher Ungerechtigkeiten schaffen und zu einer unerwünschten und letztlich kontraproduktiven Privilegierung der primär im Rüstungssektor tätigen, bundeseigenen Unternehmen führen.

Konversion im privaten Rüstungssektor als Anpassung an veränderte Marktsituationen hat es somit schon immer gegeben, ohne dass hier der Bund zu aktivem Eingreifen verpflichtet worden wäre. Schliesslich ist auch daran zu erinnern, dass die anderen Regiebetriebe des Bundes (SBB, Post) zum Teil schmerzliche Schlankheitskuren mit Personalabbau durchstehen mussten, ohne dass von diesen Betrieben eine besondere Konversionspolitik gefordert worden wäre.

Problematisch erweist sich aber auch eine direkte Unterstützung der betroffenen Rüstungsunternehmen zur Umstellung ihrer Produktion auf zivile Güter. Hier bedeutet Konversion letztlich, dass diese Unternehmen mit geeigneten Stützungsprogrammen mit einem neuen Produkt in einen neuen Markt eintreten sollen, um damit entsprechende Ersatzarbeitsplätze anbieten zu können. Erfahrungen der Industrie im Ausland belegen, dass solche Konversionsprojekte in 80-90 Prozent der Fälle keinen

Erfolg haben. Wesentlich ist dabei, dass ohne eine entsprechende Nachfrage keine Arbeitsplätze im zivilen Bereich geschaffen werden können. Einzig der Markt bestimmt, was machbar und überlebensfähig ist. Diese Nachfrage kann aber nicht vom Staat durch ein Konversionsprogramm verordnet werden. Es kann deshalb auch nicht Aufgabe des Bundes sein, mit entsprechenden Förderungsprogrammen und Stützungsgeldern aktiv ins Marktgeschehen einzugreifen. Die Schaffung eines Konversionsfonds ist deshalb ein ungeeignetes Mittel.

Der Einsatz zukunftsgerichteter Technologien und neuartiger ziviler Produkte durch die Rüstungsunternehmen wäre zusätzlich mit beträchtlichen Risiken verbunden. Es sind dafür erfahrungsgemäss bedeutende Vorleistungen finanzieller und anderweitiger Art zu erbringen, ohne dass in der Startphase mit einer entsprechenden Kostendeckung gerechnet werden kann. Zivile Märkte sind zudem heute immer mehr kurzfristig. Hinzu kommt, dass es sehr schwierig ist, geeignete Marktnischen zu finden. Die für eine Konversionsstrategie sich anbietenden Märkte sind in der Regel bereits besetzt. Selbst bei zivilen Geschäften, die mit dem militärischen Kerngeschäft nahezu identisch sind, ist es *äusserst* schwierig, im internationalen Wettbewerb Aufträge hereinzuholen. In einer funktionierenden Volkswirtschaft und in einem gesättigten Markt schafft eine mit öffentlichen Geldern geförderte Konversionsstrategie letztlich keine zusätzlichen Arbeitsplätze, sondern verdrängt oder ersetzt bloss Bestehende.

Möglich und auch sinnvoll ist die Schaffung entsprechender grosszügiger Rahmenbedingungen durch den Gesetzgeber, wie dies für die Rüstungsunternehmen des Bundes mit der Rechtsformänderung im weitest möglichen Umfange getan worden ist.

### 33                    **Aufwendungen des Bundes für die soziale Sicherheit**

Gemäss der Dokumentation der Initianten sollen die bei der Landesverteidigung eingesparten Mittel auch zu Gunsten zusätzlicher Aufwendungen für die soziale Sicherheit im Inland verwendet werden. Die finanzielle Lage bei den Sozialwerken des Bundes hat der Bundesrat in der Botschaft zur Volksinitiative «für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!» vom 13. Mai 1998 (BB1 1998 ...) ausführlich dargelegt. Wir verweisen daher für weitere Einzelheiten auf die dort gemachten Ausführungen (insbesondere Ziff. 24) und beschränken uns nachstehend auf einen kurzen Überblick zur finanziellen Gesamtsituation im Bereich der Sozialen Wohlfahrt.

Wie in der Zeitschrift des Bundesamtes für Sozialversicherung Nr. 1/1998 aufgeführt, weist die Sozialversicherungsstatistik für 1995 für die gesamte Soziale Wohlfahrt (d. h. inklusive die Arbeitslosenversicherung, den sozialen Wohnungsbau, die Fürsorgeauslagen im Asylwesen und die Militärversicherung) ein konsolidiertes Ausgabentotal von 88 Milliarden Franken aus. Der Bundesanteil daran beträgt 10,2 Milliarden Franken.

Der Bundesratsbeschluss vom 28. September 1998 zum Finanzplan 2000–2002 sieht für das Jahr 2002 bereits 13,1 Milliarden Franken vor. In der Zeitspanne von 1990–2002 verzeichnen die Ausgaben für die soziale Sicherheit eine Zuwachsrate von über 90 Prozent (siehe Grafik 2 unter Ziff. 43). Die Soziallastquote betrug 1995 über 25 Prozent des Bruttoinlandproduktes und weist tendenziell weiterhin nach oben.



Verantwortlich für den starken Anstieg der Aufwendungen für die soziale Sicherheit sind der Ausbau der Leistungen, die Überalterung der Bevölkerung, die Kostensteigerung im Gesundheitswesen und die hohen Arbeitslosenzahlen. Entsprechend zugenommen hat nebst der Belastung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft auch die Beanspruchung der in tiefroten Zahlen steckenden öffentlichen Hand. Das System der sozialen Sicherheit steht deshalb in den nächsten Jahren vor einer Bewährungsprobe, deren Ausgang durch zusätzliche Finanzierung im Sinne der Initiative kaum beeinflusst wird.

#### **4                    Auswirkungen einer Annahme der Initiative                          auf die Ausgaben der Landesverteidigung**

##### **41                    Entwicklung der Ausgaben für die Landesverteidigung**

Der Fall der Berliner Mauer und das Ende des Kalten Krieges führten bei der Landesverteidigung zu einer neuen Ausgangslage. Das VBS hat seit 1990 im Rahmen von verschiedenen Kürzungsrunden namhafte Beiträge zur Sanierung des Bundeshaushaltes geleistet.

Die nachstehenden Kennzahlen belegen eindrücklich die vom VBS realisierten Einsparungen. Nachdem die Ausgaben des damaligen EMD zwischen 1980 und 1990 im Durchschnitt pro Jahr real um 1,5 Prozent zunahmen, ist seit Anfang der 90er Jahre eine markante Trendwende zu verzeichnen. Die Budget- und Finanzplanzahlen des VBS für die Jahre 1991–2002 wurden unter Einbezug des Stabilisierungsprogramms 1998 um insgesamt rund 9 Milliarden Franken gekürzt (Anhang 1). In den Jahren 1987–2002 sinken die Ausgaben für die Landesverteidigung real um rund 28 Prozent (Anhang 2). Die Kredite für die Erstellung von Bauten und die Beschaffung von Rüstungsmaterial gehen dabei real um 44 Prozent und diejenigen der zivilen Landesverteidigung sogar um über 63 Prozent zurück. In der gleichen Zeitspanne verzeichnen die Bundesausgaben eine reale Zuwachsrate von rund 37 Prozent (Anhang 2).

Gemäss Bundesratsbeschluss vom 29. September 1997 zum Finanzplan für die Jahre 1999–2001 waren für die Landesverteidigung knapp über 16 Milliarden Franken an Zahlungsmitteln für die betreffende Zeitspanne vorgesehen. Im Rahmen des Stabilisierungsprogrammes 98 wurden die Kredite des VBS jährlich nominal um 4 Prozent reduziert, was zu einer Kürzung von 1,1 Milliarden Franken über drei Jahre führte. Gleichzeitig wurden auch die Kredite für den Zivilschutz um rund 60 Millionen Franken herabgesetzt. Damit verfügt der Bereich Landesverteidigung zur Erfüllung seiner Aufgabe für die betreffenden drei Jahre noch über einen Plafond von rund 14,85 Milliarden Franken.

##### **42                    Umsetzung des Kürzungsauftrages**

Die Umverteilungsinitiative postuliert für die Ausgaben der Landesverteidigung eine schrittweise Kürzung, wobei die Halbierung auf den Referenzwert des Jahres 1987 spätestens innerhalb von zehn Jahren erreicht sein muss. Die Teuerung soll dabei ausgeglichen werden. Aus Transparenzgründen wurde im berechneten Modellszenario eine gleichmässige jährliche Reduktion über zehn Jahre angenommen. Bei Annahme der Initiative wären erstmals die Kredite des VBS-Budgets 2003 betroffen,

sofern die Volksabstimmung in der zweiten Hälfte 2001 oder spätestens bis zum 23. März 2002 durchgeführt wird. Wird die Abstimmung früher durchgeführt, würde sich eine Annahme bereits auf einen früheren Voranschlag auswirken. Die Umsetzung würde sich bis ins Jahr 2012 erstrecken. Die entsprechenden Berechnungsgrundlagen finden sich in den Anhängen 3 und 4.

Damit die Ausgaben für die Landesverteidigung über die Jahre hinweg miteinander verglichen werden können, musste zur Bestimmung der Ausgangsbasis auf diejenigen Zahlen abgestellt werden, die im Rahmen der 1991 eingeführten, verbesserten Rechnungsdarstellung (VEREDA) ermittelt wurden. Der den Berechnungen zu Grunde liegende Referenzwert für das Jahr 1987 beträgt demzufolge 4,855 Milliarden Franken.

Als Ausgangsbasis dient das Finanzplanjahr 2002 für den Aufgabenbereich der Landesverteidigung von rund 4,9 Milliarden Franken gemäss Bundesratsbeschluss vom 28. September 1998. Die Berechnungen basieren auf einer angenommenen jährlichen Teuerungsrate ab 2002 von 2 Prozent, wobei die zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen angenommene Inflationsrate nur von relativer Bedeutung ist. Bei Annahme einer höheren Teuerungsrate würde die nominale Reduktion der Ausgaben für die Landesverteidigung langsamer erfolgen, dafür nähme aber die Kaufkraft real stärker ab. Gelangt eine tiefere Rate zur Anwendung, würde das Gegenteil geschehen.

Im weitem postuliert das der Initiative zu Grunde liegende Szenario eine einseitige Reduktion der Mittel für die militärische Landesverteidigung von 50 Prozent auf der Basis 1987. Begründet ist dieses Vorgehen in der Tatsache, dass insbesondere die Kredite für den Zivilschutz in den letzten Jahren weit über die von der Initiative geforderte Reduktion hinaus reduziert wurden. Für die Berechnungen wurden deshalb die Kredite für die zivile Landesverteidigung auf dem Stand des Bundesratsbeschlusses vom 28. September 1998 zum Finanzplan 2000–2002 plafoniert.

Der besseren Übersicht wegen wird angenommen, dass sämtliche Komponenten der militärischen Landesverteidigung, wie Personal- und Sachausgaben sowie die Rüstungsausgaben und die Gemeinkosten ab 2003 gleichmässig zurückgehen. Dabei wurden auch die Gemeinkosten der zivilen Landesverteidigung der Einfachheit halber voll der militärischen Landesverteidigung zugeschlagen und nicht noch anteilmässig auf die zivilen Bereiche verteilt. Der vorstehende Ansatz wurde gewählt, weil aus heutiger Sicht nicht gesagt werden kann, wie sich der Mittelbedarf der einzelnen Komponenten der Landesverteidigung entwickeln wird.

Zudem sind in den Zahlen der militärischen Landesverteidigung auch diejenigen des Bundesamtes für Landestopographie (L+T) enthalten, das seit dem 1. Januar 1997 seine Aufgabe als FLAG-Amt mit Leistungsauftrag und Globalbudget erfüllt. Von einer Kürzung bei einer allfälligen Umsetzung der Initiative müsste sie aber logischerweise ausgenommen werden. Das Bundesamt für Sport (BASPO) ist in der Komponente Landesverteidigung der funktionalen Gliederung nicht enthalten. Es ist demzufolge von der Halbierungsforderung nicht betroffen.

Dieses Vorgehen erlaubt es, die Berechnungen der nach einer allfälligen Annahme der Initiative jährlich ab 2003 für die Landesverteidigung und insbesondere für Investitionen noch verfügbaren Mittel mit hinreichender Genauigkeit wie folgt zu ermitteln:

# Kurzdarstellung des Kürzungsauftrages

Tabelle 1

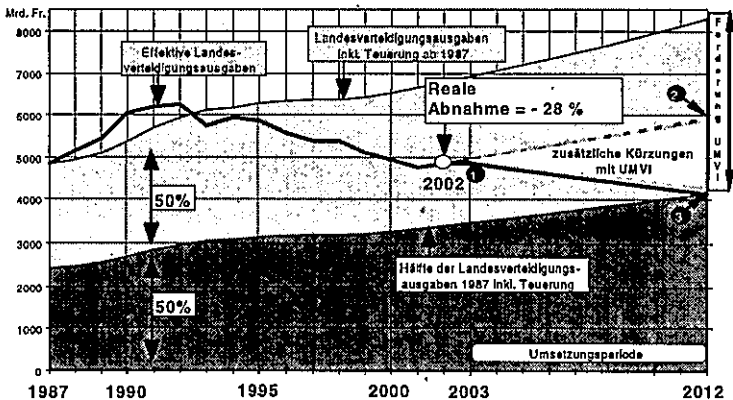
Komponenten	Referenzjahr 1987	Halbierung bis 2012		Reale Abnahme 1987-02	Vollzug des Kürzungsauftrages	
		ohne Teuerung	Inkl. Teuerung		1. Kürzungsjahr P 2003	Reale Abnahme um 50% P 2012*
Total Landesverteidigung	4 855	2 428	4 139	-28,4%	4 870	4 139
Mil. Landesverteidigung	4 633	2 317	4 025	-26,7%	4 756	4 025
Betriebsausgaben	2 074	1 037	2 174	-9,8%	2 568	2 174
Rüstungsausgaben	2 129	1 065	1 477	-43,7%	1 746	1 477
Gemeinkostenanteil	430	215	374	-24,7%	442	374
Zivile Landesverteidigung <sup>1)</sup>	222	111	114	-63,3%	114	114

<sup>1)</sup> Zivile Landesverteidigung auf Stand 2001 gem. BRB vom 28.9.98 zum FP00-02 planiert

In der Zeitspanne von 1987–2002 werden die Ausgaben für die Landesverteidigung im Zuge der sicherheitspolitischen Entspannung und als Beitrag zur Sanierung des Bundeshaushalts real bereits um 28,4 Prozent oder rund 1,4 Milliarden Franken zurückgenommen, die Rüstungsausgaben sogar um 43,7 Prozent. Damit wird die Forderung der Umverteilungsinitiative im Jahre 2002 bereits zu mehr als der Hälfte erfüllt sein.

## Graphische Darstellung der Halbierungsforderung

Grafik 1



Stand: BB vom 16.12.98 zum V99 und BRB vom 28.9.98 zum FP00-02

- ① UMVI zu 56 % erfüllt
- ② Landesverteidigungsausgaben ohne UMVI
- ③ 50 % realer Abbau = UMVI zu 100 % erfüllt

Es bleiben der Landesverteidigung im Jahr 2002 knapp 4,9 Milliarden Franken. Gemäss der durchgeführten Modellrechnung werden im Jahr 2012 nach Vollzug der Umverteilungsinitiative für diesen Aufgabenbereich unter Einrechnung einer angenommenen Teuerung von 2 Prozent jährlich aber nur noch rund 4,1 Milliarden Franken zur Verfügung stehen. Eine vollständige Umsetzung der Initiative würde demzufolge zu einer weiteren Herabsetzung der Militärkredite um rund 800 Millionen Franken führen. Zudem würde die Kaufkraft der verbleibenden 4,1 Milliarden Franken nur noch dem halbierten Referenzwert aus dem Jahre 1987 von rund 2,4 Milliarden Franken entsprechen.

Da die Betriebsausgaben wegen der Liquidation von Armee 61, der Umsetzung der Armee 95 und der Realisierung der Schweizer Armee XXI im Rahmen des Stabilisierungsprogrammes 98 nicht weiter gekürzt werden konnten, mussten die Rüstungsausgaben weit überproportional herabgesetzt werden. Im Jahr 1987 betrug die Rüstungsausgaben an den gesamten Ausgaben für die militärische Landesverteidigung noch rund 46 Prozent. Bei einer allfälligen Kürzung ab dem Jahre 2003 wären es nur noch 35 Prozent. Inwieweit der Mittelbedarf einer zukünftigen Armee zu einer Verschiebung unter den einzelnen Komponenten führt, ist hier nicht von Belang. Ein allfälliger Ausgleich könnte jederzeit im Rahmen der jährlichen Budgetierungen vorgenommen werden.

#### **43 Die Ausgaben der Landesverteidigung im Beziehungsfeld der Bundesfinanzen**

Die finanzielle Situation des Bundeshaushalts hat sich seit 1991 zusehends verschlechtert. Es entstanden jährlich Defizite in Milliardenhöhe. Erst durch die Lancierung des Stabilisierungsprogrammes 1998 konnte dieser Entwicklung Einhalt geboten werden. Ohne konsequente Umsetzung der eingeschlagenen Sparpolitik wird allerdings auch ein Konjunkturaufschwung die Lage der defizitären Staatsfinanzen nur marginal verbessern.

Der Bundeshaushalt ist weiterhin durch ein starkes Ausgabenwachstum gekennzeichnet. Gemäss Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1998 zum Voranschlag 1999 stehen dem Bund für 1999 rund 46,3 Milliarden Franken zur Verfügung, was mehr als dem 2,5fachen von 1980 entspricht. Allein seit 1990 sind die Ausgaben um mehr als 45 Prozent angestiegen. Die Einnahmen haben mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten können. Als Resultat betragen die Schulden des Bundes Ende 1998 über 100 Milliarden Franken. Für Passivzinsen muss der Bund 1999 die Summe von 3,7 Milliarden Franken aufwenden. Die Zinslast beansprucht trotz der aktuell vorteilhaften Zinssituation an den Geld- und Kapitalmärkten zirca 9 Prozent der Einnahmen.

Die Entwicklung der Bundesausgaben in den letzten 40 Jahren zeigt folgendes Bild:

## Entwicklung des Bundeshaushalts und der Ausgaben für die Landesverteidigung 1960–2002

Tabelle 2

Jahr	Bundesausgaben	Landesverteidigung	
	in Mio. Fr.	in Mio. Fr.	Anteil an den Bundesausgaben in %
1960	2 691	934	34,7
1970	7 956	2 052	25,8
1980	17 816	3 620	20,3
1987	24 554	4 855	19,8
1990	31 616	6 052	19,1
1995	40 528	5 856	14,4
V 1999	46 297	5 119	11,1
F 2000	45 335	4 954	10,9
F 2001	45 722	4 774	10,4
F 2002	46 997	4 862	10,3

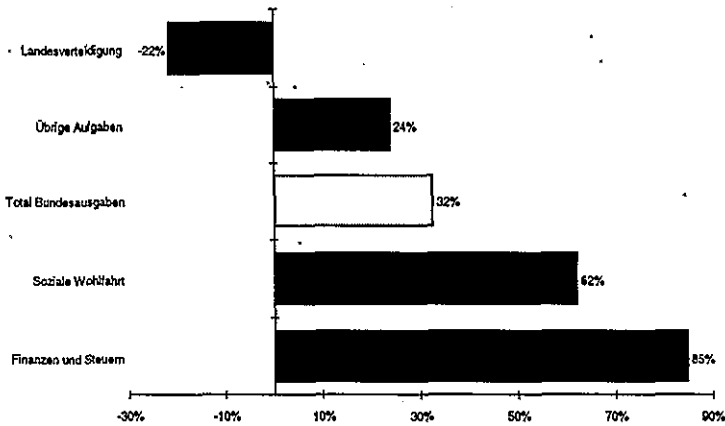
V = Voranschlag gem. BB vom 16.12.98

F = Finanzplan gem. BRB vom 28.9.98

Als eine in erster Linie dem Bund obliegende Aufgabe büsste die Landesverteidigung gemessen an den Gesamtausgaben des Bundes stetig an Gewicht ein. So schrumpfte ihr Anteil am Bundeshaushalt von 34,7 Prozent im Jahr 1960 auf noch 10,4 Prozent bis 2002.

Lange Zeit war die Landesverteidigung die wichtigste Staatsaufgabe. Seit 1980 wird für die Soziale Wohlfahrt mehr ausgegeben als für die Landesverteidigung. Diese beansprucht im Jahre 1999 rund 27 Prozent mit steigender Tendenz. Mittlerweile wurde die Landesverteidigung auch noch vom Aufgabengebiet Verkehr überholt. Sogar die Kantonsanteile an den Einnahmen zusammen mit den Schuldzinsen beanspruchen heute mehr Mittel als die Landesverteidigung. Die politischen Akzentverschiebungen führten zu einem Absinken der Verteidigungsausgaben auf den vierten Rang.

Die nachstehende Graphik zeigt deutlich die Wachstumsdynamik der einzelnen Aufgabenbereiche seit 1991. Einzig die Ausgaben für die Landesverteidigung verzeichnen einen namhaften Trendbruch und entwickeln sich in der Vergleichsperiode mit einem nominalen Rückgang um 22 Prozent stark negativ.



Damit ist erwiesen, dass in der Landesverteidigung die Konsequenzen aus den sicherheitspolitischen Entwicklungen gezogen worden sind und der Wille dokumentiert wird, sich überproportional an den Sparbemühungen des Bundes zu beteiligen.

#### 44 Auswirkungen auf die Bundesfinanzen bei Umsetzung der Initiative

Unter Einbezug des Stabilisierungsprogramms 1998 sieht der Finanzplan vom 28. September 1998 für das Jahr 2002 Bundesaussgaben von rund 47 Milliarden Franken vor. Werden sie unter Annahme einer Teuerungsrate von 2 Prozent in die Zukunft extrapoliert, errechnet sich bis ins Jahr 2012 ein Bundesbudget von gut 57 Milliarden Franken. Im gleichen Zeitraum würden die Ausgaben für die Landesverteidigung unter der gleichen Annahme noch knapp 6 Milliarden Franken betragen, was einem Anteil an den Bundesaussgaben von 10,5 Prozent entsprechen würde. Im Jahre 1987 waren es noch rund 20 Prozent.

Die Umsetzung der Initiative würde aber eine Abnahme der Verteidigungsausgaben auf 4,1 Milliarden Franken bis ins Jahr 2012 bewirken (Anhänge 3 und 4), was den Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes auf 7,2 Prozent reduzieren würde. Die Kaufkraft der noch zur Verfügung stehenden Summe beträgt im Vergleich zu 1987 lediglich 2,4 Milliarden Franken; dies entsprach damals in etwa dem investierten Betrag für Bauten, Ausbildungsmunition und die Beschaffung von Rüstungsmaterial.

Die bei der Landesverteidigung eingesparten Gelder würden das Defizit in der Bundeskasse in keiner Art und Weise vermindern, weil sie auf andere Aufgabenbereiche

umverteilt werden sollen. Der Bundesrat hat sich materiell über die Entwicklung der Ausgaben im Bereich der Landesverteidigung ab 2002 noch nicht geäußert. Der betreffende Entscheid wird massgebend von der Gestaltung der Schweizer Armee XXI abhängen. Es lässt sich deshalb zum jetzigen Zeitpunkt kein absoluter Betrag angeben, der dereinst zur Umverteilung gelangen wird. Insgesamt könnten aus heutiger Sicht am Ende der Umsetzungsperiode im Jahre 2012 bei Ausgleich der Teuerung ca. 1,8 Milliarden Franken oder bei nomineller Plafonierung der Verteidigungsausgaben ca. 800 Millionen Franken pro Jahr in andere Aufgabenbereiche umverteilt werden. Ein Drittel davon soll allein für zusätzliche internationale Friedenspolitik verwendet werden. Zudem müsste ein Konversionsfonds von 1 Milliarde Franken für die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen für die von der Umstrukturierung betroffenen Beschäftigten geäußert werden. Die Verteilung der eingesparten Mittel soll alle vier Jahre vom Parlament gesetzlich festgelegt werden.

#### **45 Aussagen zu den volkswirtschaftlichen Kosten**

In einer traditionellen Sicht werden nur die direkten Ausgaben zu Gunsten der Landesverteidigung ausgewiesen. Es sind jene, die in den öffentlichen Haushalten erscheinen. In einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung sind aber auch die indirekten Kosten zu berücksichtigen, die bei privaten Personen und Unternehmen anfallen. Dazu gehören u. a. die Erwerbsausfallentschädigungen, die nicht gedeckten Lohnkosten und die Aufwendungen für die ausserdienstliche Kadertätigkeit. Die Erfassung und Bewertung der indirekten Kosten sind mit einem gewissen Ermessensspielraum verbunden. Die Schätzungen der Kosten für die Landesverteidigung gingen Ende der 80er anfangs der 90er Jahre auf Grund der unterschiedlichen Ansätze stark auseinander. Sie basierten auf den Beständen der Armee 61 mit rund 13 Millionen geleisteten Dienstofftagen und reichten je nach den zu Grunde gelegten Annahmen von 8,5 bis 14 Milliarden Franken. Gemäss einer neueren Studie des Generalstabs, betragen die Gesamtkosten der Landesverteidigung nach Umsetzung der Armeereform 95 noch rund 8,5 Milliarden Franken. Die deutliche Abnahme ist bedingt durch die seither erfolgte Halbierung der von der Armee und dem Zivilschutz jährlich geleisteten Dienstofftage. Unter Einbezug der Optimierung von Armee 95 und der durch das Stabilisierungsprogramm 98 vorgenommenen Kürzung dürften sie im Jahre 2001 unter 8 Milliarden Franken betragen, mit weiter sinkender Tendenz für die Zukunft.

#### **46 Internationale Vergleiche**

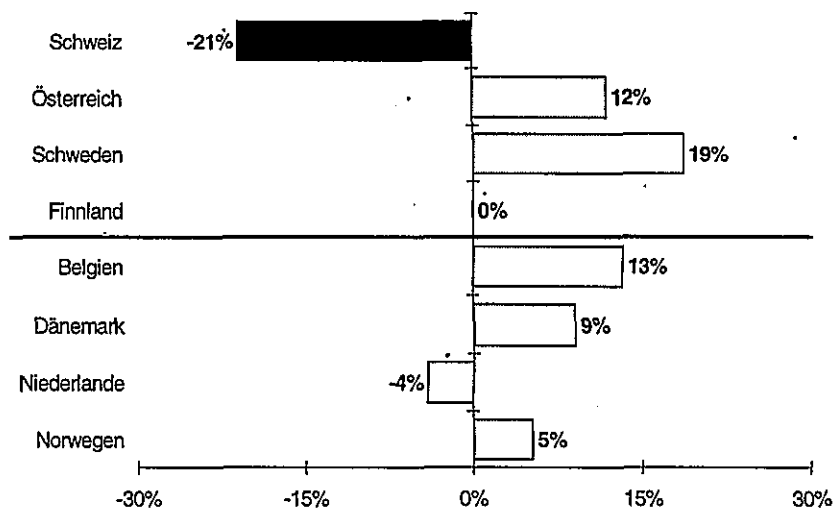
Betrachtet man die Verteidigungsausgaben über die letzten Jahre im Einzelnen, so stellen wir fest, dass bei praktisch allen Staaten eine Trendwende eintrat. Aus Vergleichsgründen beschränken wir uns auf ausgewählte NATO-Mitglieder und auf neutrale Staaten. Die Berechnungen der Werte (1991–2001) für die ausländischen Staaten basieren auf OSZE-Angaben (nicht teuerungsbereinigt, in Landeswährung). Für das Jahr 2002 basieren wir auf Schätzungen des VBS.

Wie aus der nachfolgenden Grafik ersichtlich ist, weist die Schweiz im Betrachtungszeitraum 1991–2002 mit –21 % den mit Abstand grössten Abbau der Verteidigungsausgaben auf; teuerungsbereinigt reduzieren sich die Ausgaben der Schweiz für die Landesverteidigung in der gleichen Zeitspanne sogar um rund –34%.

Die Niederlande haben ihre Verteidigungsausgaben 2002 um vier Prozent unter das Niveau von 1991 gesenkt. Bei den übrigen betrachteten Staaten hat sich das Wachstum des Verteidigungshaushaltes merklich reduziert. Finnland (0 %) und Norwegen (+5 %) halten ihre Ausgaben nahezu stabil, währenddem die übrigen Staaten im Betrachtungszeitraum einen nominalen Zuwachs von 12–19 % aufweisen.

### Wachstumsrate der nominalen Verteidigungsausgaben ausgewählter Staaten 1991–2002

Grafik 3



Quelle: OSZE (für 2002: Schätzung VBS)

Für die nachstehende Darstellung diente das Bruttoinlandprodukt (BIP) 1997 gemäss OECD als Bemessungsgrundlage. Dabei wurde das durchschnittliche BIP-Wachstum der Periode 1986–96 ermittelt und auf das Jahr 2002 hochgerechnet. Die Militärausgaben in Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP) – eine international anerkannte vergleichende Darstellungsart – zeigen die relative Belastung einer Volkswirtschaft durch die Verteidigungsanstrengungen.

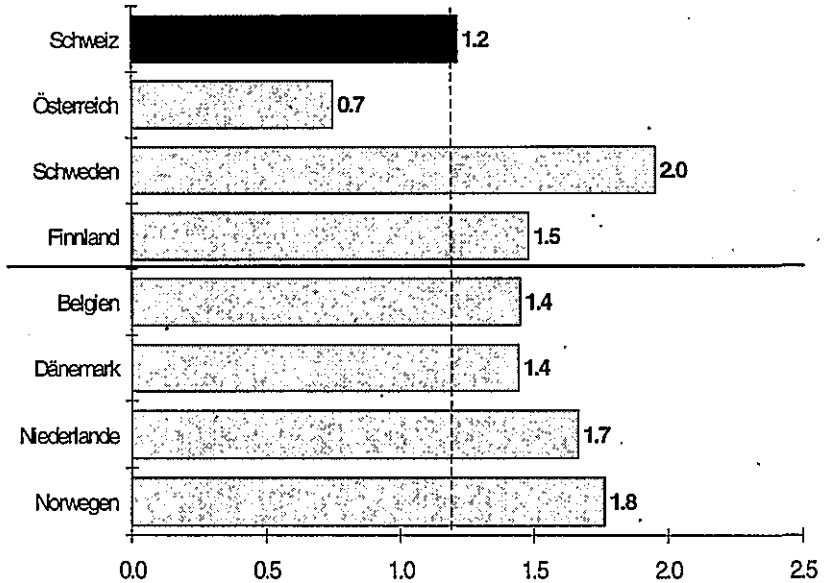
In den 1960er Jahren galt für die Militärausgaben ein Anteil von 2,5 Prozent am Bruttoinlandprodukt als angemessen und tragbar. Im internationalen Vergleich bewegten wir uns damit immer am unteren Rand der Skala. Dennoch ging der Anteil stets zurück und wird bis ins Jahr 2002 auf rund 1,2 Prozent sinken. Damit weist die Schweiz nach Österreich (0,7 %) den zweitkleinsten Wert auf.



Unter Berücksichtigung der von Wirtschaft und Bürgern getragenen Lasten dürften die Aufwendungen unter 2 % betragen (vgl. Ziff. 45). Damit bewegt sich die Schweiz mit ihren gesamtwirtschaftlichen Aufwendungen für die Landesverteidigung im Rahmen vergleichbarer europäischer Staaten.

**Verteidigungsausgaben ausgewählter Staaten in Prozent des Bruttoinlandproduktes im Jahr 2002**

*Grafik 4*



Quelle: National Accounts OECD Paris, 1998

**5 Auswirkungen einer Annahme der Initiative auf die Sicherheitspolitik**

Das politische und strategische Umfeld der Schweiz hat sich seit 1987, dem Bezugsjahr der Initiative, tiefgreifend gewandelt. Der Kalte Krieg liegt schon ein Jahrzehnt zurück. Deutschland hat sich friedlich wiedervereint. Der Warschauer Pakt und die Sowjetunion sind auseinandergebrochen. Europa wächst wieder zusammen.

Aus den Gegnern von gestern sind neue Partner geworden. Sichtbarer Ausdruck dieser Befriedung sind die Entwicklung der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) zur OSZE, der sich erweiternde Kreis der Mitglieder des Europarates sowie das sicherheitspolitische Kooperationsnetz, das die NATO, welche sich vom reinen Militärbündnis zu einem ausgreifenden sicherheitspolitischen Stabilitätssystem gewandelt hat, in den letzten Jahren konsequent aufbaute:

Einladung an Polen, Ungarn und Tschechien, der NATO beizutreten; Partnerschaft für den Frieden; Grundlegendokumente mit Russland und der Ukraine; Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPC).

Diesen positiven Entwicklungen stehen aber auch neue Risiken, Gefahren und Herausforderungen gegenüber. Zwischenstaatliche bewaffnete Konflikte und Bürgerkriege haben seit dem Fall des eisernen Vorhanges in Europa wieder Einzug gehalten. Seit 1989 haben sie auf unserem Kontinent mehr Tote verursacht, als es während des gesamten Kalten Krieges zu beklagen galt. Sie brachten unsägliches Leid und trieben Millionen von Menschen in die Flucht. Die Gefahr, dass sich derartige Konflikte auf dem Balkan, im Kaukasus oder in einer der anderen Krisenregionen Europas zu Flächenbränden ausweiten können, ist keineswegs gebannt.

Neue Gefahren unterhalb der Kriegsschwelle gewinnen an Gewicht. Sie werden zu einer ernstzunehmenden sicherheitspolitischen Herausforderung. Die Palette reicht dabei von der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme, von der wachsenden Macht der organisierten internationalen Kriminalität und von grenzüberschreitenden Umweltbedrohungen bis hin zu den Problemen, die von Migrations- und Flüchtlingsströmen und der Verwundbarkeit der modernen Informations- und Kommunikationssysteme aufgeworfen werden.

Viele dieser neuen und weiterer Problemstellungen (Wirtschafts- und Währungsgräben, Mangel an nachhaltiger demokratischer Entwicklung, ethnische und religiöse Gräben u. a. m.) können heute nur mittels internationaler Zusammenarbeit, über die alten Trennlinien hinweg, mit Aussicht auf Erfolg angepackt werden. Die europäischen Staaten bemühen sich daher um den gemeinsamen Aufbau einer tragfähigen, gesamteuropäischen Sicherheitsordnung. Stichworte sind hier präventive Diplomatie, friedensfördernde und -erhaltende Massnahmen, Vertrauens- und Sicherheitsbildung, Rüstungskontrolle und Abrüstung, demokratische Kontrolle der Streitkräfte sowie Förderung eines umfassenden sicherheitspolitischen Dialoges und der grenzüberschreitenden Katastrophen- und Nothilfe.

Der Bundesrat hat in seinem Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz, in seinem Bericht vom 29. November 1993 über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren sowie im Schweizer Präsentationsdokument zur Partnerschaft für den Frieden klar dargelegt, dass er an der Neutralität festhält und nicht den Beitritt zur NATO ins-Auge fasst.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Schweiz kein Interesse hat, sich im Rahmen der durch das Neutralitätsrecht gesteckten Grenzen solidarisch an den gemeinsamen Anstrengungen der Staatengemeinschaft zur Stärkung von Frieden, Freiheit, Demokratie und Stabilität in Europa und der Welt zu beteiligen. Unser Land kann und will bei dieser wichtigen Aufgabe nicht abseits stehen. Der Bundesrat hat denn auch in seinem Bericht 90 zur Sicherheitspolitik ausdrücklich den Beitrag an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa, in die Liste der Ziele der schweizerischen Sicherheitspolitik aufgenommen. Unser internationales sicherheitspolitisches Engagement hat seit 1987 deutlich zugenommen (vgl. Ziff. 31), auch wenn es noch nicht den Umfang der entsprechenden Aktivitäten anderer vergleichbarer Staaten erreicht hat.

Die Initiative hätte negative Auswirkungen für diese wichtige sicherheitspolitische Aufgabe. In den vergangenen Jahren hat die Schweiz auf neue Herausforderungen stets mit massgeschneiderten sicherheitspolitischen Schritten und Vorhaben geantwortet. Erinnert sei beispielsweise an den Einsatz von Gelbmützen zu Gunsten der OSZE in Ex-Jugoslawien, die Schaffung des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik,

die Ausbildung von internationalen Inspektoren zur Überwachung des Verbots von chemischen Waffen, die Beteiligung an der Beseitigung der Massenvernichtungswaffen und Mittelstreckenraketen des Irak oder die Gründung des Internationalen Zentrums für humanitäre Minenräumung in Genf.

Ebenso falsch ist die Annahme, dass die neue sicherheitspolitische Lage Anlass sein könne, eine weitere massive «Friedensdividende» einzufordern. Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen sind wohl diffuserer Natur, als dies das Damokles-Schwert eines umfassenden Ost-West-Konfliktes zur Zeit des Kalten Krieges war; ihnen entgegenzutreten, ist aber weder einfacher noch billiger. Moderne Friedenssicherung ist, wie das Beispiel Ex-Jugoslawien eindrücklich zeigt, keineswegs zum Nulltarif zu haben. Sie ist auch nicht ohne das solide Standbein moderner und glaubwürdiger Streitkräfte denkbar.

Eine Annahme der Initiative würde aber darüber hinaus die Glaubwürdigkeit unserer eigenen Verteidigungsfähigkeit reduzieren, die nach wie vor für unsere Sicherheitspolitik von zentraler Bedeutung ist. Es ist zu bedenken, dass die Initiative mit ihren unverrückbar starren Rahmenvorgaben der Möglichkeit einer allfälligen Verschlechterung der internationalen Lage keinerlei Rechnung trägt. Derartige Entwicklungen scheinen aus heutiger Sicht unwahrscheinlich; die Geschichte lehrt uns jedoch, dass mit solchen Rückschlägen immer gerechnet werden muss. Für einen solchen Rückfall in die Konfrontation muss unsere Armee über die notwendige Aufwuchsfähigkeit verfügen.

Eine Annahme der Initiative hätte somit Folgen, die weit über die Armee hinausgingen und die Grundlagen unserer Sicherheitspolitik – in guten wie in schlechten Zeiten – massiv beeinträchtigten. Entscheide solcher Tragweite dürfen nicht allein unter finanziellen oder verteilungspolitischen Gesichtspunkten gefällt werden; sie müssen vielmehr der Komplexität der Frage angemessen sein.

## **6 Auswirkungen einer Annahme der Initiative auf die militärische Landesverteidigung**

### **6.1 Auswirkungen auf die Bereitschaft der Armee**

Die Armee hat im Frieden eine der strategischen Lage entsprechende Bereitschaft zu erhalten. Bedingt durch die zunehmende Komplexität der militärischen Operationen und der allfällig notwendigen raschen Verfügbarkeit ist eine angemessene konzeptionelle, personelle, materielle, logistische und ausbildungsmässige Bereitschaft unerlässlich. Nur so kann die Armee die von ihr erwartete Leistung auftragsgemäss erbringen.

Der Reduktion der Bereitschaft sind Grenzen gesetzt: Damit die Armee ihre Beiträge zur Existenzsicherung und zur Friedensförderung jederzeit erbringen kann, muss sie über eine ausreichende Ausbildung sowie ein Ausrüstungs- und Leistungspotential verfügen, welche Vergleichen mit ausländischen Armeen standhalten. Auch im Bereiche der Kernkompetenz (Verteidigung) kann die Bereitschaft nicht beliebig reduziert werden. Die Beschaffung, Einführung und Integration komplexer Waffensysteme sind Prozesse, die erfahrungsgemäss etwa zehn Jahre beanspruchen. Bei Missachtung dieser Auflage riskiert die Armee, bei steigender Bedrohung unvorbereitet da zu stehen und ihren erwarteten Beitrag zu Gunsten der Sicherheit und des Schutzes von Land und Volk ungenügend erbringen zu können.

Die benötigte Leistung einer Armee lässt sich nicht abschliessend durch Szenarien, Computersimulation oder Armeemodelle bestimmen. Wie die aktuellsten Konflikte zeigen, lässt sich der entscheidende Faktor «Mensch» kaum je modell- oder simulationemässig erfassen. Mit unvorhersehbaren Entwicklungen muss gerechnet werden. Wieweit man dieser Unwägbarkeit Rechnung tragen will, ist letztlich eine Frage der Risikobereitschaft der politischen Behörden und des Souveräns. Auf jeden Fall ist es fragwürdig, die Leistungsfähigkeit während einer langen Zeitperiode durch eine in der Verfassung verankerte Budgetvorgabe auf tiefem Niveau präjudizieren zu wollen. Eine derartige Bestimmung könnte nur mittels Notrechtmassnahmen rückgängig gemacht werden. Dieses Vorgehen erlaubt man sich in keiner anderen vitalen Staats-tätigkeit.

Dank einem durchdachten System der differenzierten Bereitschaft werden die Ausgaben der militärischen Landesverteidigung schon heute tief gehalten. Ein weiteres Sparpotential wird mit Restrukturierungs-, Rationalisierungs- und Verzichtsmassnahmen laufend ausgeschöpft. Ein System der Aufwuchsfähigkeit wird es in Zukunft ermöglichen, die Bereitschaft der strategischen Lage entsprechend noch besser anzupassen bzw. auf dem tiefstmöglichen Stand zu halten.

Eine Mindestschwelle der Bereitschaft darf allerdings nicht unterschritten werden, da sonst die Aufwuchsfähigkeit der Armee innert nützlicher Frist stark gefährdet wäre.

Bei Annahme der Initiative würde insbesondere die Befähigung zur Beschaffung komplexer Waffensysteme und zur Doktrinentwicklung sowie die Ausbildung im Rahmen der heutigen Vorwarn- und Reaktionszeit eingeschränkt.

## 62            Auswirkungen auf die Weiterentwicklung der Armee

Die modernisierten Armeen unterliegen einem beschleunigten fortlaufenden Veränderungsprozess. Bedingt durch das strategische Umfeld, die Aufgaben sowie die rasante Technologie-Entwicklung ändern sich die Doktrin, die Gestaltung der Armeen und ihre Ausbildung rascher und in weit grösserem Umfang als bisher.

Das VBS erarbeitet zurzeit die Grundlagen für einen bedeutenden Veränderungsschritt unserer Armee. Der Bundesrat wird dieses Jahr den neuen sicherheitspolitischen Bericht zuhanden der Eidgenössischen Räte verabschieden. Anschliessend wird er das neue Armeeleitbild verabschieden und eine Revision des Militärgesetzes beantragen.

Es ist daher verfrüht, umfassend konkrete Angaben über die künftige Armee (Schweizer Armee XXI) zu machen. Hingegen lassen sich schon heute Konstanten und Trends erkennen, welche für die Schweizer Armee XXI massgebend sein werden.

Wir gehen davon aus, dass die Schweiz in den nächsten Jahren keinem Militärbündnis beitreten wird und die Armee in diesem Zeitraum – mit Akzentverschiebungen (verstärkter Friedensförderungsdienst) und anderer Prioritätensetzung – die gleichen Aufgaben zu erfüllen haben wird. Die Armee wird eine den künftigen Bedrohungen angepasste Doktrin und Gestaltung aufweisen. Sie wird kleiner, flexibler und professioneller sein.

Gemäss geltendem Militärgesetz hat die Armee drei Aufträge: Hauptauftrag ist die Kriegsverhinderung und die Verteidigung unseres Landes gegen militärische An-

griffe von aussen. Die Armee hat zudem einen Beitrag zur Existenzsicherung (Hilfeleistungen in ausserordentlichen Lagen an die zivilen Behörden) zu leisten. Schliesslich hat die Armee einen Beitrag zur Friedensförderung im internationalen Rahmen zu erbringen.

Eine durch starre finanzielle Vorgaben präjudizierte Armee wäre inskünftig nur noch beschränkt in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen. Soll sie auch in Zukunft im gesamten Einsatzspektrum die erwarteten Leistungen erbringen können, wird sie insbesondere auf mehr Mobilität und Hochtechnologie angewiesen sein.

Die Operationsformen laufen im gesamten Einsatzspektrum der Armee immer rascher, kontinuierlicher und weitgehend witterungsunabhängig ab. Auch müssen militärische Kräfte schneller als bisher konzentriert werden können und fähig sein, sich besser der gegnerischen Waffenwirkung zu entziehen.

Daraus leiten sich Bedürfnisse nach erhöhter Luft- und terrestrischer Mobilität sowie nach leistungsfähigen Führungs-, Aufklärungs- und Kommunikationssystemen ab. Im Vordergrund stehen eine erhöhte Fähigkeit, aus der Bewegung führen zu können, sowie mehr Schutz und Tarnung unserer Führungssysteme.

Die industrialisierten Länder des Informationszeitalters werden ferner durch neue militärische und nichtmilitärische Bedrohungsformen immer verletzlicher. Unsere Armee muss gemäss Militärgesetz einem bestimmten Teil dieses Bedrohungsspektrums begegnen können. Die Ausrüstung mit modernen hochtechnologischen Systemen ist somit unerlässlich. Unterhalt, Vorbereitung, Einsatz und Bedienung derartiger Systeme erfordern mehr professionelle Kräfte. Die kurzen Dienstleistungen reichen nicht in allen Fällen aus, um das Potential moderner Geräte und Waffen voll ausnützen zu können. Milizangehörige, die ihren Militärdienst «am Stück» leisten, könnten diesen gewichtigen Nachteil nur bedingt wettmachen. Eine Erhöhung der Berufskomponente drängt sich somit auf.

Wie im Zivil- werden auch im Verteidigungsbereich die Führungstätigkeiten immer komplexer. Auch wird es zunehmend schwieriger, kompetente militärische Milizkader, die bereit sind, die erforderliche Ausbildungszeit in Kauf zu nehmen, in genügender Anzahl zu rekrutieren. Somit benötigt die Armee mehr Berufskader. Schliesslich wird die Ausbildung der Armeeingehörigen anspruchsvoller. Ein umfassenderes professionelles Ausbildungssystem (Berufskader und Infrastruktur) ist somit zwingend.

Es liegt auf der Hand, dass die kontinuierliche Weiterentwicklung der Armee im dargelegten Sinne tendenziell nicht sinkende Ausgaben verursacht. Selbst eine massive personelle Reduktion der Armee hat nur beschränkte Einsparmöglichkeiten zur Folge. Im Gegenteil: Je weniger Personal vorhanden ist, um so mehr Professionalität und Technologie sind gefragt. Wird die künftige Armee nicht in diesem Sinne ausgestaltet, so erhöht dies den Druck in Richtung eines Beitritts zu einem internationalen Bündnis.

Nebst der umfangreichen Katastrophenhilfe (1984–1997 erfolgten 51 Einsätze, was 163 731 Personentagen entspricht), die heute als Assistenzdienst geleistet wird, erbringt die Armee im Ausbildungsdienst auf Grund der Verordnung über den Einsatz militärischer Mittel für zivile und ausserdienstliche Tätigkeiten namhafte Leistungen zu Gunsten Dritter.

Als Beispiele des Jahres 1997 seien erwähnt:

- 3 Einsätze im Pflegebereich zu Gunsten ziviler Spitäler, Behinderter usw.;
- Personelle und materielle Unterstützung von Anlässen mit internationaler (38), nationaler (10) und überregionaler Bedeutung (13);
- 45 personelle und materielle Einsätze in Randregionen.

Die Erfahrungen zeigen, dass solche Armee-Einsätze von den kantonalen und kommunalen Behörden und ganz besonders von der Zivilbevölkerung in hohem Mass geschätzt werden und zahlenmässig in der jüngeren Vergangenheit an Bedeutung deutlich zugenommen haben.

Wir gehen davon aus, dass diese unterstützenden Hilfeleistungen der Armee auch in Zukunft von ziviler Seite erwartet werden.

Die von der Initiative verlangte Reduktion würde auch und gerade in diesem Bereich den Einsatz- und Handlungsspielraum seitens der Armee markant beeinträchtigen. Diese substantiellen Einschränkungen wiederum gingen voll zu Lasten der Zivilbevölkerung, die von den erwähnten Hilfeleistungen auch in Zukunft zu Recht ausgeht.

## **7            Auswirkungen einer Annahme der Initiative               auf die Bereiche der zivilen Landesverteidigung**

### **71            Allgemeine Beurteilung**

Wie im Rahmen der Auslegung des Initiativtextes dargelegt, beschränkt sich der Kürzungsauftrag nicht nur auf die Ausgaben für die militärische Landesverteidigung, sondern umfasst in gleichem Ausmass diejenige für die zivile Landesverteidigung. Betroffen wären dadurch insbesondere der Zivilschutz, die wirtschaftliche Landesversorgung und die Information in ausserordentlichen Lagen.

### **72            Zivilschutz**

Der Zivilschutzkonzeption 1971 (BBl 1971 II 516) lag die Annahme zu Grunde, dass der finanzielle Bedarf zur Umsetzung des 1959 verfassungsmässig verankerten Zivilschutzes (Art. 22<sup>bis</sup> BV) vorerst während mindestens 20 Jahren – nach dem damaligen Geldwert – jährliche Ausgaben seitens des Bundes, der Kantone, Gemeinden und Privaten in der Grössenordnung von 350 Millionen Franken (wovon gut die Hälfte zu Lasten des Bundes) – bewirken würde. Die entsprechenden Gesamtaufwendungen entsprachen bis zu Beginn der 90er Jahre im wesentlichen diesen Vorstellungen. Mit dem Zivilschutz-Leitbild vom 26. Februar 1992 (BBl 1992 II 922) und der damit verbundenen umfassenden Revision der Zivilschutzgesetzgebung (BBl 1993 III 825) wurden nicht bloss die Konsequenzen der ab 1989 eingetretenen politischen Wende und der Neueinschätzung der sicherheitspolitischen Bedürfnisse im Bereich des Bevölkerungs- und Kulturgüterschutzes gezogen. Die Neuausrichtung des Zivilschutzes ermöglichte trotz Erweiterung der ihm zugewiesenen Aufgaben (Neugewichtung der Katastrophen- und Nothilfe) drastische Einsparungen, insbesondere in den Bereichen der Schutzbauten und des Materials.

Die Ausgaben der noch vorgesehenen Bauvorhaben wurden durch Verzichte, Regionalisierungsmassnahmen und verschiedene Anpassungen um über eine Milliarde Franken, d. h. um mehr als die Hälfte reduziert. Bei der Materialbeschaffung konnte

der Investitionswert der neuen Materialliste dank einer konsequenten Beschränkung auf das unentbehrliche Material, der Bestandesreduktion, des Regionalisierungsprozesses sowie der Sicherstellung des Brandschutzes im Aktivdienst durch die Feuerwehren um mehr als 2,2 Milliarden Franken auf neu rund 1,1 Milliarden Franken (Stand 1998) herabgesetzt werden.

Seit 1987 wurden die Zivilschutzausgaben des Bundes (inkl. Gemeinkostenanteil) von 199 Millionen Franken auf rund 97 Millionen Franken für das Jahr 2001 herabgesetzt, d. h. nominal um mehr als 50 Prozent (teuerungsbereinigt um ca. 65 %). Diese überdurchschnittlichen Einsparungen hatten zur Folge, dass der Anteil der Bundesaufwendungen für den Zivilschutz im Vergleich zu den Gesamtausgaben für die Landesverteidigung von 10 Prozent in den siebziger Jahren auf rund 2 Prozent im Jahre 1998 zurückgegangen ist.

Ähnliche Reduktionen wurden auch auf Kantons- und Gemeindeebene vorgenommen, so dass 1997 der Anteil der öffentlichen Hand budgetmässig nur noch 2,7 Promille ausmachte, gegenüber etwa 2 Prozent in den Siebzigerjahren. Insgesamt wendet heute die öffentliche Hand für den Zivilschutz jährlich etwa 53 Franken (Stand 1997) für jeden Einwohner oder jede Einwohnerin der Schweiz auf, mit weiterhin sinkender Tendenz.

Dies ist insbesondere auf das vom Bundesrat, vom VBS und vom Bundesamt für Zivilschutz (BZS) in Absprache mit den Kantonen am 21. Oktober 1998 verabschiedete und auf den 1. Januar 1999 in Kraft gesetzte Paket zur Optimierung der Zivilschutzreform 1995 zurückzuführen. Mit der Eingliederung der drei Organisationseinheiten Bundesamt für Zivilschutz, Zentralstelle für Gesamtverteidigung, (auf 1. Jan. 1999 aufgehoben) und der Nationalen Alarmzentrale im gleichen Departement auf den 1. Januar 1998 wurden günstige Voraussetzungen für die angestrebte Überführung des heutigen Zivilschutzes in ein System für einen umfassenden Bevölkerungsschutz geschaffen (Projekt Bevölkerungsschutz als Pendant zum Projekt Schweizer Armee XXI).

Wenn auch durch die erwähnte Zusammenfassung der verschiedenen im Bevölkerungsschutz tätigen Elemente Einsparungen zu erwarten sind, muss trotzdem durch laufende Investitionen und die spezifische Ausbildung von Entscheidungsträgern sichergestellt werden, dass die natur- und zivilisationsbedingten Gefahren sowie machtpolitischen Bedrohungen frühzeitig erkannt und im Ereignisfall durch geeignete personelle und materielle Mittel bekämpft werden können. Entscheidend für die künftigen finanziellen Bedürfnisse des Zivilschutzes werden die Erkenntnisse des Projektes «Bevölkerungsschutz» sein.

## 73                    Wirtschaftliche Landesversorgung

Wenn als Folge von Krisen und Katastrophen Versorgungsstörungen auftreten, sorgt die wirtschaftliche Landesversorgung in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaft für eine sozial ausgerichtete Versorgung der Schweiz mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen. Dabei strebt sie eine internationale Zusammenarbeit und Solidarität an. Massnahmen zur Versorgungssicherung haben zum Ziel, die Nachteile für Konsumentinnen und Konsumenten sowie für die Volkswirtschaft in einer Krise zu minimieren und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft zu sichern.

Die schweizerische Wirtschaft ist heute mehr denn je in die globalen Märkte eingebunden (Globalisierung). Durch die verstärkte gegenseitige Abhängigkeit der einzelnen Produktionsstandorte und -faktoren und verminderte Lagerhaltung infolge des «just in time»-Prinzips ist die Verletzlichkeit der Versorgung gestiegen. Angesichts der abnehmenden Versorgungsautonomie können Versorgungsstörungen umgehend zu Produktionsstillständen oder Engpässen bei der Güterverteilung bis hin zu sozialen Spannungen führen.

Die Palette möglicher Störungsursachen ist reichhaltig: natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen, politische und soziale Krisen, Migration, Streiks, wirtschafts-politische Massnahmen wie Boykotte u. a. m. Daneben können aber auch in Zukunft machtpolitische Ereignisse mit versorgungsmässigen Konsequenzen für unser Land nicht ausgeschlossen werden. Die Schweiz, welche bei Rohstoffen, Energieträgern und Nahrungsmitteln in hohem Masse auf Importe angewiesen ist und eine stark exportorientierte Wirtschaft besitzt, ist von diesen Risiken zunehmend betroffen.

Ausschlaggebend sind heute nicht mehr Kriegsvorsorge oder wirtschaftliche Autarkie. In einzelnen Bereichen, namentlich im Energiesektor, bestehen auf internationaler Ebene Vereinbarungen, um Versorgungsstörungen zu begegnen (z. B. Internationale Energieagentur). Die Mitgliedländer solcher Organisationen sind verpflichtet, auf ihrem Gebiet bestimmte Mindestvorräte anzulegen und Bewirtschaftungsmassnahmen vorzubereiten. Internationale Organisationen nehmen ihren Mitgliedern jedoch die Lasten solcher Massnahmen nicht ab.

Die jährlichen Bundesausgaben für die wirtschaftliche Landesversorgung betragen im Jahr 2001 noch ca. 13 Millionen Franken. Ihr Anteil am Budget der Landesverteidigung beträgt weniger als 0,3 Prozent. Die Kosten der obligatorischen Pflichtlagerhaltung werden auf die Konsumentenpreise überwälzt. Sie wurden in den vergangenen Jahren von 790 Millionen Franken (1990) auf 330 Millionen Franken (1997) reduziert. Die Bedeutung der wirtschaftlichen Landesversorgung ist nicht gesunken.

Das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung hat aus den veränderten Umständen – sehr geringe Wahrscheinlichkeit eines langanhaltenden Krieges, aber erhöhte Verwundbarkeit infolge angestiegener internationaler Vernetzung – frühzeitig die Konsequenzen gezogen. Mit einem geringen personellen und finanziellen Aufwand trägt es wesentlich zur wirtschaftlichen Sicherheit des Landes bei. Der Initiativtext trägt diesem Anliegen keine Rechnung und negiert damit eine der kostenwirksamsten Beiträge zur Sicherheit.

## **74 Information in ausserordentlichen Lagen**

Der Stab Bundesrat Abteilung Presse und Funkspruch (Stab BR APF) ist ein Informationsorgan des Bundesrates in ausserordentlichen Lagen. Er hat sich auf den 1. Januar 1997 ein neues, vom Bundesrat 1996 genehmigtes Leitbild (APF 95) gegeben. Es erweitert den Auftrag dieser Organisationseinheit der klassischen Informationsaufgaben in ausserordentlichen Lagen in dem Sinne, dass der Bundesrat-neu bereits in ordentlichen Lagen in informationspolitischen Fragen zu beraten ist.

Trotz der Erweiterung des Aufgabenkreises dieser Bundesstelle ist der Sollbestand des militärischen Teils des Stabes Bundesrat Abteilung Presse und Funkspruch um einen Drittel verringert worden. Damit reduzierte sich dieser von 2500 auf 1640 Personen. Die Redimensionierung führte zu einer Verminderung der jährlichen



Kosten um ca. 0,8 Millionen Franken. Weitere punktuelle Sparmassnahmen wurden im Rahmen der Sanierung der Bundesfinanzen vorgenommen. Sie betreffen insbesondere die Bereiche Unterhalt und Ausrüstung von Anlagen des Stabes BR APF. Dank diesem Massnahmenkatalog konnten 1998 zusätzliche Einsparungen in der Höhe von 2 Millionen Franken erzielt werden. Nach dieser Kürzung betrug das Budget des Stabes BR APF zu Lasten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes noch 5,3 Millionen Franken.

## **8                    Auswirkungen einer Annahme der Initiative                          auf das wirtschaftliche Umfeld der Armee**

### **81                    Armee als volkswirtschaftlicher Faktor**

Im Durchschnitt der letzten Jahre betrug das Auftragsvolumen des VBS für Materialbeschaffungen, für Bauten, zum Erwerb von Dienstleistungen usw. über 2,4 Milliarden Franken jährlich. Rund 70 Prozent dieses Auftragsvolumens oder rund 1,8 Milliarden Franken werden dabei direkt an die inländische Wirtschaft in allen Regionen der Schweiz vergeben. Dies entspricht einem Beschäftigungsvolumen von rund 10 000 Arbeitsplätzen, berechnet auf einem Umsatzvolumen von 180 000 Franken pro Arbeitsplatz.

Für Handel und Gewerbe nach wie vor von Bedeutung sind die mit der Einquartierung von Truppen verbundenen Auswirkungen auf die Wirtschaft. Ein grosser Teil der damit verbundenen Ausgaben kommt wirtschaftlich schwächeren Regionen zu gute. Die Armee 95 hat zwar eine Reduktion der durch die Angehörigen der Armee erbrachten Dienstage mit sich gebracht. Nach wie vor ist aber das Volumen der jährlich geleisteten Dienstage mit rund 6,5 Millionen beträchtlich und stellt damit eine nicht zu vernachlässigende wirtschaftliche Grösse dar. So betragen beispielsweise die Ausgaben der Truppe für Unterkunft, Verpflegung und Besoldung usw. allein im Jahre 1998 insgesamt circa 250 Millionen Franken (ohne Ersatzbeschaffungen für die Ausbildungsmunition). Zudem gilt es zu bedenken, dass jeder ausgegebene Franken ein Mehrfaches an Wertschöpfung auslöst.

Die durch die Initiative vorgegebene Reduktion der Ausgaben für die Landesverteidigung wird mittelfristig die Rüstungsausgaben treffen, weil sich die Personal- und Sachausgaben nicht beliebig senken lassen. Dies wird auch zur Folge haben, dass es dem VBS als Auftraggeber noch weniger möglich sein wird, den besonderen Gegebenheiten in wirtschaftlich schwächeren Regionen Rechnung zu tragen. Das für derartige Fälle von der Initiative vorgesehene soziale Auffangnetz (Konversionsfonds) wäre ein untaugliches Mittel (siehe Ziff. 32).

### **82                    Umstrukturierung der von der Abrüstung betroffenen                          Rüstungsunternehmen, Unterhaltsbetriebe                          und Verwaltungen**

Die Rüstungsunternehmen des Bundes sind am 1. Januar 1999 in Aktiengesellschaften des privaten Rechts umgewandelt worden. Wie bereits dargelegt, soll diese Umwandlung den Unternehmen den notwendigen Handlungsspielraum geben, um den fortschreitenden Rückgang der Rüstungsausgaben etwas abzufedern. Die eingeleiteten und geplanten Zusammenarbeitsprojekte helfen mit, Hunderte von Arbeits-

plätzen in den betroffenen Regionen zu sichern. In diesem Bereich ist somit die von der Initiative geforderte Umstrukturierung bereits in vollem Gange. Die Initiative stösst diesbezüglich ins Leere.

Für die Unterhaltsbetriebe und den Verwaltungsbereich sind ähnliche, sozial- und marktverträgliche Umstrukturierungen jedoch kaum möglich. Diese Einrichtungen verfügen über praktisch keine industriellen Kapazitäten und könnten deshalb – im Gegensatz zu den seit Anfang 1999 privatisierten Rüstungsunternehmen des Bundes – nicht einfach als Anbieter von Leistungen im privaten Markt auftreten. Hier bliebe bei einer Annahme der Initiative somit als einziger Weg der weitere Abbau mit Schliessung von entsprechenden Einrichtungen.

Der Abbau ist zurzeit schwer quantifizierbar. Allerdings lässt sich schon heute sagen, dass der Abbau wesentlich über die im Gange befindlichen Massnahmen hinausginge, die im Zusammenhang mit der Sanierung des Bundeshaushalts bereits beschlossen worden sind. Dies würde zu einer weiteren Rationalisierung und Zentralisierung der Aktivitäten führen. Davon betroffen sind insbesondere zahlreiche, heute in schwächeren Regionen angesiedelte Einrichtungen des VBS, und der definitive Verlust der Arbeitsplätze in diesen Gebieten wäre die Folge.

### 83 Verlust von Arbeitsplätzen und Know-how

Es wurde darauf hingewiesen, dass für die Beschaffung von Rüstungsgütern für unsere Armee im jährlichen Durchschnitt rund 10 000 hochwertige Arbeitsplätze in den Rüstungsunternehmen des Bundes sowie in der Privatwirtschaft erhalten werden. Der Verein Schweizerischer Maschinenindustrieller (VSM) geht davon aus, dass unter Einbezug der Exporte insgesamt über 15 000 Arbeitsplätze direkt und indirekt von Aufträgen im Wehrsektor abhängig sind. Bei einer Umsetzung des Volksbegehrens dürften davon gegen 5000 Personen ihre Stelle verlieren. Auch wenn das Ziel der Initiative erst nach einer gewissen Frist erreicht werden muss, so dürften sich die nachteiligen Auswirkungen im Bereich der Industriearbeitsplätze erfahrungsgemäss sehr viel rascher bemerkbar machen, was besonders auch das Angebot von Ausbildungsplätzen (Lehrstellen) negativ beeinflussen würde.

Der Abbau würde sich kurzfristig verstärkt bei den Rüstungsausgaben auswirken, was direkt auf die Auftragslage bei den Rüstungsunternehmen durchschlagen würde. Die negative Signalwirkung der Initiative würde dabei trotz Übergangsfrist die Unternehmensleitungen zu sofortigem Handeln zwingen und einen beschleunigten Abbausubstanz bei den im Wehrsektor tätigen Unternehmen auslösen. Für den privaten Bereich müsste wohl mit dem gänzlichen Verlust der Arbeitsplätze gerechnet werden, da die inländische Basis für die Rüstungsindustrie dann endgültig zu schmal würde.

Der Bund könnte sich seinerseits gezwungen sehen, die per 1. Januar 1999 in Aktiengesellschaften umgewandelten Unternehmen bereits nach kurzer Zeit ganz oder teilweise zu liquidieren, weil sich mit dem verbleibenden Auftragsvolumen eine wirtschaftliche Fertigung von Rüstungsgütern zu Gunsten unserer Armee nicht mehr aufrecht erhalten liesse. Die Rüstungspolitik des Bundesrats, welche im Interesse der Landesverteidigung auf ein eigenes, rüstungstechnisches Know-how nicht verzichten kann, liesse sich nicht mehr umsetzen. Die Kommission Brunner hat diesen Aspekt in ihrem Bericht ebenfalls unterstrichen. Sie empfiehlt, die diesbezüglichen rüstungspolitischen Anstrengungen fortzusetzen.

In den vergangenen Jahren gelang es, in allen wichtigen Vorhaben, die ausländisches Rüstungsmaterial umfasst, mit vertretbaren Mehrkosten einen beträchtlichen direkten Fertigungsanteil in der Schweiz zu erzielen. Für die Periode 1989–1998 betragen beispielsweise die diesbezüglichen Mehrkosten der direkten Beteiligung der Schweizer Industrie etwas über ein Prozent bezogen auf den Inlandanteil aller in dieser Periode getätigten Beschaffungen von Rüstungsmaterial.

Nicht zu unterschätzen ist der Nutzen aus indirekten Beteiligungen für die schweizerische Industrie. Bei der indirekten Beteiligung wird der ausländische Hersteller eines Rüstungsguts verpflichtet, der schweizerischen Industrie Aufträge aus seinem Einflussbereich zu erteilen oder ihr den Zugang zu solchen Aufträgen zu erleichtern. Die indirekte Beteiligung kann ihre Wirkungen besonders dort zum Tragen bringen, wo der Zutritt für die Schweizer Industrie durch Handelshemmnisse erschwert ist. Sie ist somit in erster Linie ein Mittel, um unserer Industrie den Marktzugang zu erleichtern oder ihre Stellung auf solchen Märkten festigen zu helfen (Türöffnerfunktion). Das Angebot der schweizerischen Industrie muss aber in jedem Fall konkurrenzfähig sein (es findet also keine «Verteilung von Geschenken» statt). Grundsätzlich wurde in der Vergangenheit bei ausländischen Rüstungsbeschaffungen ein hundertprozentiger Ausgleich zu Gunsten der Schweizer Industrie angestrebt. Dieses Prinzip hat Tradition und wurde bereits angewendet bei der Beschaffung der F-5 Kampfflugzeuge «Tiger», des Panzers «Leopard II» oder als jüngstes Beispiel beim Kampfflugzeug F/A-18.

Ein gutes Beispiel für den Nutzen der indirekten Beteiligung ist die Beschaffung des F/A-18. Bis ins Jahr 2003 gilt es seitens der amerikanischen Herstellerfirmen rund 2 Milliarden Franken durch Gegengeschäfte mit der Schweiz zu hundert Prozent wirtschaftlich auszugleichen. Per Ende November 1998 beliefen sich die anerkannten Beteiligungsgeschäfte an die schweizerische Industrie bereits auf insgesamt 1 950 Millionen Franken. Beteiligt sind bis dato rund 340 Schweizer Firmen aus allen Regionen der Schweiz. Etwa drei Viertel sind kleine und mittlere Unternehmungen. Weit mehr als 1 000 Firmen haben seit Beginn des Programms Kontakte mit amerikanischen Firmen aufgenommen, und fast ebenso viele Besuche amerikanischer Firmen bei schweizerischen Firmen haben stattgefunden. Die indirekte Beteiligung sichert unserer Wirtschaft damit in wichtigen Exportmärkten neue bzw. zusätzliche Geschäftsmöglichkeiten.

Mit Annahme der Initiative und dem damit verbundenen akzentuierten Abbau der Rüstungsausgaben ginge der Landesverteidigung somit überlebenswichtiges Know-how verloren, auf das sie nach wie vor – auch mit einer wesentlich kleineren Armee – letztlich angewiesen bleibt. Kampfwertsteigerungen von Waffensystemen für unsere Armee sowie wichtige Unterstützungsaufgaben bei der Instandhaltung wären nicht mehr gewährleistet. Damit würde die Auslandsabhängigkeit der Schweiz im Rüstungs-Know-how total. Die Schweiz als Exportland ist zudem darauf angewiesen, im internationalen Vergleich technologisch an der Spitze mithalten zu können.

Zudem würde die Halbierung der Ausgaben für die Landesverteidigung einen über die aktuellen Reformprojekte und über die Restrukturierungsmassnahmen hinausgehenden, heute schwer abschätzbaren Stellenabbau in den eidgenössischen und kantonalen Militärverwaltungen kosten. Vorsichtige Annahmen gehen von einem Abbau in der Grössenordnung von 2000 Personen aus.

Über alles gesehen würde die Umverteilungsinitiative somit insgesamt über 6 000 Arbeits- und Ausbildungsplätze vernichten. Auch der geplante Konversionsfonds

kann dies nicht verhindern. Dieser Verlust könnte realistischerweise nicht in der Privatwirtschaft geschaffen werden, ohne bestehende Arbeitsplätze zu konkurrenzieren. Daraus entstehen unabsehbar hohe soziale Kosten.

## 9           **Politische Beurteilung der Initiative und Schlussfolgerungen**

### 91           **Volksbegehren zur Begrenzung der Militärausgaben in der Vergangenheit**

Auf dem Hintergrund einer grossen Rüstungsvorlage vom 16. Februar 1951, mit welcher gleichzeitig Steuererhöhungen beantragt wurden, reichte die Sozialdemokratische Partei der Schweiz am 19. Dezember 1951 ein Volksbegehren zur Rüstungsfinanzierung ein. Die Initiative bezweckte eine andere Verteilung der Steuerlasten. Das Volksbegehren unterlag indessen in der Abstimmung vom 18. Mai 1952 deutlich (BBI 1952 II 302 und 658).

In den Jahren 1954 und 1956 kamen drei Volksinitiativen zu Stande, die unter dem Namen «Chevallier-Initiativen» Geschichte machten und die eine Begrenzung der Militärausgaben zum Ziele hatten.

Das am 2. Dezember 1954 eingereichte Volksbegehren für eine Rüstungspause bezweckte eine massive Herabsetzung der Militärausgaben im Jahre 1955 oder spätestens 1956 um 50 Prozent. Die dadurch freiwerdenden Mittel sollten je zur Hälfte für schweizerische Jugendhilfswerke und die Erstellung billiger Wohnungen, beziehungsweise für den Wiederaufbau kriegsverwüsteter Gebiete in unsern Nachbarländern verwendet werden. Trotz rechtzeitiger Behandlung des Begehrens durch die Eidgenössischen Räte musste es mit Bundesbeschluss vom 15. Dezember 1955 (BBI 1955 II 1463) wegen der Unmöglichkeit einer fristgemässen Verwirklichung ungültig erklärt werden.

Dies veranlasste die Urheber, am 17. Oktober 1956 zwei weitere Initiativen mit der gleichen Zielsetzung einzureichen. Die eine strebte eine Begrenzung der Militärausgaben an, indem die jährlichen Ausgaben über 500 Millionen Franken der Volksabstimmung unterstellt werden sollten. Mit der anderen sollte die Bestimmung in die Verfassung aufgenommen werden, dass der Bund eine Summe, die wenigstens einem Zehntel der Militärausgaben entspricht, für soziale Zwecke im In- und Ausland verwendet.

Sechs Tage nach der Einreichung der beiden Volksbegehren begann der ungarische Volksaufstand, welcher vom 5. November 1956 an von sowjetischen Truppen blutig unterdrückt wurde. Unter dem Eindruck dieser Geschehnisse und dem dadurch ausgelösten allgemeinen Ruf nach einer rasch wirksamen Verstärkung der Landesverteidigung wurden beide Begehren am 7. Dezember 1956 zurückgezogen (BBI 1956 II 852).

Am 19. Mai 1983 reichte die Sozialdemokratische Partei der Schweiz das Volksbegehren «Für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)» mit 111 126 gültigen Unterschriften ein. Danach sollte Artikel 89 Absatz 2 der Bundesverfassung dahingehend ergänzt werden, dass Bundesbeschlüsse, die Verpflichtungskredite für militärische Investitionen beinhalten, dem Volk zur Abstimmung vorzulegen sind (BBI 1983 II 1168).

Am 4. Dezember 1986 beschloss die Bundesversammlung, die Initiative mit der Empfehlung auf Ablehnung zur Abstimmung zu unterbreiten. In der Volksabstimmung vom 5. April 1987 wurde die Vorlage mit 1 046 637 Nein gegen 714 209 Ja und von den Ständen mit 18 ½ Nein gegen 2 ½ Ja verworfen (BB1 1987 II 817).

Am 24. September 1992 reichte die SPS das Volksbegehren «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» mit 105 680 gültigen Unterschriften ein (BB1 1993 I 89). Die Initiative verlangte die Kürzung der Kredite für die Landesverteidigung um jährlich mindestens 10 Prozent, bis sie gegenüber dem Ausgangsjahr halbiert gewesen wären. Die so eingesparten Gelder sollten schwergewichtig zu Gunsten von zusätzlichen Aufwendungen für internationale Friedenspolitik und soziale Sicherheit im Inland verwendet werden.

Die Bundesversammlung erklärte mit Bundesbeschluss vom 20. Juni 1995 die Initiative mangels fehlender Einheit der Materie als ungültig (BB1 1995 II 570).

## 92            **Initiativen mit ähnlicher Zielsetzung**

Volk und Stände waren in den letzten Jahren wiederholt mit Volksbegehren mit ähnlichen Zielsetzungen konfrontiert. Der Souverän hat sämtliche, nachfolgend dargestellten Begehren verworfen:

- am 5. April 1987 die bereits erwähnte Volksinitiative «Für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)»;
- am 26. November 1989 die Volksinitiative «Für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik» (BB1 1990 I 248);
- am 6. Juni 1993 die Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» (BB1 1993 II 1433);
- am 6. Juni 1993 die Volksinitiative «Für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge» (BB1 1993 II 1433).

Inbesondere mit der Ablehnung der Kampfflugzeuginitiative am 6. Juni 1993 gab der Souverän klar zu verstehen, dass er nichts von einem schleichenden Entzug der Sicherheit und Schutz gewährenden Mittel der Armee hält. Im Gegenteil, mit dem positiven Entscheid wurde ein Signal für eine moderne Armee gesetzt.

Noch vor dem Flugzeugentscheid wurde eine ganze Palette von weiteren Volksinitiativen mit einer gegen die Gesamtverteidigung oder die Armee gerichteten Stossrichtung angekündigt. Inzwischen hat die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee zwei Volksinitiativen lanciert. Am 17. März 1998 begann sie mit der Unterschriftensammlung zur Initiative «Solidarität schafft Sicherheit: Für einen freiwilligen zivilen Friedensdienst (ZFD)» und zur Initiative «Für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee».

Die am 21. April 1993 lancierte Initiative zur Abschaffung des Militärflichtersatzes ist nicht zu Stande gekommen. Mit diesem Vorstoss hätte ein wichtiger Pfeiler zur Aufrechterhaltung der Wehrgerechtigkeit und zur Sicherung der Erfüllung der Wehrpflicht zum Einsturz gebracht werden sollen.

Schliesslich ist die Volksinitiative für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr am 8. Juni 1997 durch den Souverän abgelehnt worden (BB1 1997 IV 356).

Mit dem vorliegenden Volksbegehren wollen die Initiantinnen und Initianten eine andere als die von der grossen Mehrheit des Parlaments im Rahmen der Debatte zum Armeeleitbild 95 und zum Militärgesetz gewollte Armee erzwingen. Es ist dar-

auf hinzuweisen, dass die Arbeiten im Hinblick auf die künftige Armee (Armee XXI) im VBS im Gange sind. Dazu konnte sich das Parlament noch nicht äussern.

## 93 Gesamtbeurteilung

Eine Annahme der Initiative würde die Leistungsfähigkeit von Armee und Bevölkerungsschutz in einer willkürlichen und nicht vertretbaren Weise beeinträchtigen und die Landesverteidigung primär über Budgetvorgaben steuern. Eine solche Präjudizierung ist umso mehr abzulehnen, als die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit auf lange Zeit eingeschränkt würde und kurzfristig nur durch Notrechtsmassnahmen rückgängig gemacht werden könnte.

Die durch die Initiative verlangte Einschränkung widerspricht zudem Erfordernissen des strategischen Umfeldes, welches auch inskünftig von nicht vorhersehbaren dynamischen Veränderungen geprägt ist. Ein hohes Mass an Flexibilität in Doktrin, Gestaltung und Leistung der Armee, insbesondere auch ihrer Aufwuchsfähigkeit, ist somit erforderlich. Die Initiative verunmöglicht diese Flexibilität.

Das VBS geht schon heute anerkanntermassen haushälterisch um mit den ihm zur Verfügung stehenden knappen Ressourcen. Allerdings kann eine Mindestschwelle nicht unterschritten werden. Sonst riskiert die Armee, bei Eintreten der Bedrohung unvorbereitet zu sein und ihren Beitrag zu Gunsten der Sicherheit und des Schutzes von Land und Volk ungenügend erbringen zu können.

Ein zahlenmässiger Abbau der Armee hat nicht eine entsprechende Ausgabensenkung für den Bund zur Folge. Im Gegenteil, je kleiner eine Armee ist, umso mehr Professionalität und Technologie sind notwendig, um weiterhin eine bedrohungs- und auftragsgerechte Leistung erbringen zu können. Die Beitragsleistung unserer Armee zur Wahrung nationaler Interessen und zum Schutz der nationalen Infrastruktur würde empfindlich geschmälert. Dabei bleibt die Frage offen, ob wir dieses höhere Sicherheitsrisiko bewusst in Kauf nehmen wollten oder ob eine Kompensation durch eine stärkere Einbindung in internationale Sicherheitssysteme anzustreben wäre. Die Alternative wäre die Einbindung in ein militärisches Bündnis, was aber den Verzicht auf die Neutralität zur Folge hätte.

Nach dem Willen der Urheberschaft der Initiative sollen die bei den Ausgaben für die Landesverteidigung gekürzten Mittel nicht etwa eingespart, sondern zum grössten Teil lediglich in andere Bereiche umverteilt werden. Die von der Initiative zusätzlich zu begünstigenden Bereiche tragen nur bedingt zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Lage im Inland bei. Was die beabsichtigte Förderung der Rüstungskonversion in den Rüstungsunternehmen betrifft, so wird das politisch Machbare bereits getan (siehe Ziff. 32).

Die Verteidigungsanstrengungen der Schweiz liegen im Rahmen vergleichbarer Staaten, und die Verteidigungsausgaben sind sogar überdurchschnittlich rückläufig (siehe Ziff. 46).

Das VBS hat – als einziges Departement – bisher einen Personalabbau realisiert. Seit 1990 wurden insgesamt 3 623 Stellen abgebaut: Das VBS beschäftigte am 31. Dezember 1998 noch 16 551 Personen; der Personalzuwachs durch die per 1. Januar 1998 zum VBS hinzugekommenen Organisationseinheiten (BASPO, Bundesamt für Zivilschutz und Nationale Alarmzentrale) ist in den Zahlen bereits enthalten. Die Hauptlast des Personalabbaus hatten die Rüstungs- und Unterhaltsbetriebe zu tragen. Infolge der bereits geplanten Kürzungen bei den Personalausgaben wird der

Stellenabbau unabhängig von der Umverteilungsinitiative weiter gehen. Das VBS beabsichtigt, bis am 1. Januar 2001 ca. 300 weitere Stellen abzubauen. Zudem sind durch die Privatisierung der Rüstungsunternehmen per 1. Januar 1999 über 4 100 Stellen aus dem Bestand des VBS weggefallen.

Die Realisierung der Umverteilungsinitiative hätte zusätzlich den Verlust von über 6 000 Arbeitsplätzen in den Bundes- und Kantonsverwaltungen, den Rüstungsunternehmen, Unterhaltsbetrieben und der Privatwirtschaft zur Folge. Der Konversionsfonds von 1 Milliarde Franken würde bei weitem nicht ausreichen, um diesen Verlust abzufedern.

Bundesrat und Parlament haben wiederholt den Tatbeweis erbracht, dass sie gewillt sind, die Armee – unter Berücksichtigung der massgebenden gesellschaftlichen, finanziellen und demografischen Rahmenbedingungen – den Sicherheitsbedürfnissen unseres Landes entsprechend weiterzuentwickeln und auszugestalten (Armee 61, Armee 95 und deren Anpassungen). Der Souverän hat dem Bundesrat und dem Parlament dazu das Vertrauen ausgesprochen, indem er Volksbegehren mit ähnlichen Zielsetzungen wie die Umverteilungsinitiative immer wieder verworfen hat.

Aus diesen Gründen ist die Initiative abzulehnen.

## 94 Schlussfolgerungen

1. Die Glaubwürdigkeit unserer Verteidigungsanstrengungen könnte in Mitleidenschaft gezogen werden. Die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit in einem vitalen Bereich würde auf lange Zeit eingeschränkt und könnte nur durch Notrecht-massnahmen wieder erweitert werden. Bei erhöhter Bedrohung würde die notwendige Aufwuchsfähigkeit der Armee stark gefährdet.
2. Mit halbierten Mitteln könnte die Armee ihre künftigen Aufgaben nur noch teilweise erfüllen. Damit könnte die Schweiz die jedem Staat obliegende ureigenste Verpflichtung, Sicherheit und Schutz für Land und Volk zu gewährleisten, nicht mehr umfassend erfüllen.
3. Die Wirksamkeit unserer Armee würde im In- und Ausland in Frage gestellt. Wir riskieren, die vielfältigen Herausforderungen unterhalb der Kriegsschwelle und in einem modernen Krieg nur noch ungenügend meistern zu können.
4. Das heutige sicherheitspolitische Engagement der Schweiz ist konstruktiv und entspricht den innenpolitischen Gegebenheiten. Der Bundesrat setzt sich auch inskünftig verstärkt für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung ein. Dazu gehört eine moderne, aufwuchsfähige Landesverteidigung, welche über die entsprechenden finanziellen Mittel verfügt.
5. Das VBS geht schon heute anerkanntermassen haushälterisch mit seinen knappen Ressourcen um. Es hat seit 1991 eine Friedensdividende von gegen 9 Milliarden Franken erbracht. In den Jahren 1987–2002 sinken die Ausgaben für die Landesverteidigung real um rund 28 Prozent, die Rüstungsausgaben sogar um 44 Prozent. Damit ist die Halbierungsforderung bereits um mehr als die Hälfte erfüllt.
6. Die Halbierung der Militärausgaben würde über alles gesehen zu einem Verlust von über 6 000 Arbeitsplätzen mit unabsehbar hohen sozialen Kosten führen. Der verlangte Konversionsfonds von einer Milliarde Franken vermöchte die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen nur unwesentlich zu lindern.

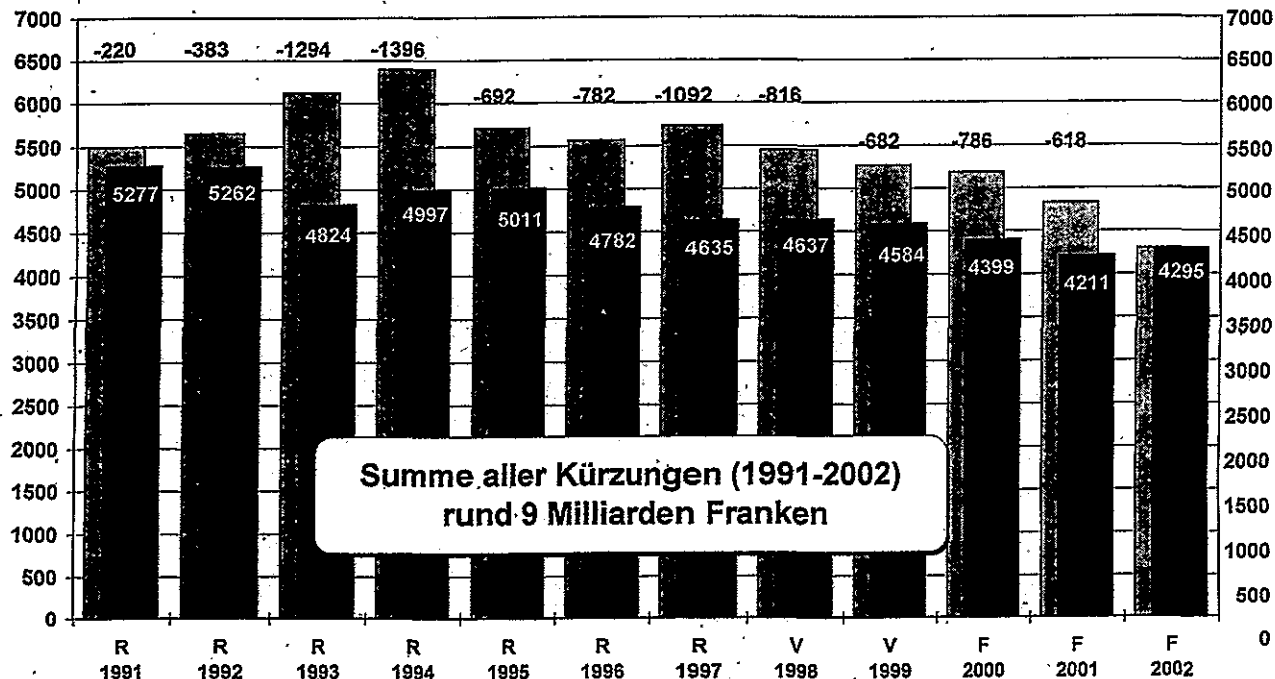
7. Der Zivilschutz ist auch inskünftig unabdingbar. Er ist die zeitgemässe Antwort auf das veränderte Gefährdungsbild und insbesondere auf das natur- und zivilisationsbedingte Gefahrenpotential. Die laufende Reform hin zu einem umfassenden Bevölkerungsschutz würde in Mitleidenschaft gezogen.

8. Im Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung würde die Versorgungssicherheit der gesamten Bevölkerung nicht nur im Falle militärischer Konflikte, sondern auch in Krisen und Katastrophen geschwächt.

10324



### Kürzungen der Verteidigungsausgaben in der Zeitspanne von 1991 - 2002 (ohne Gemeinkosten)

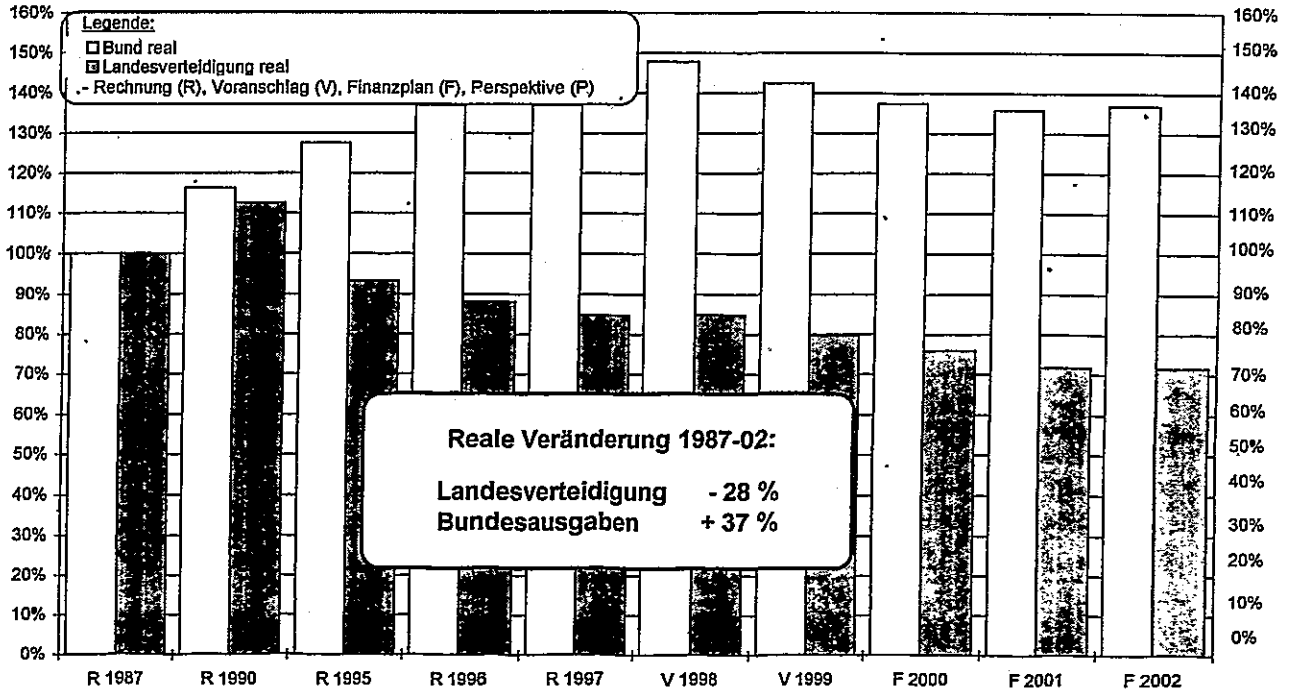


Stand: BB vom 16.12.98 zum V99 und  
BRB vom 28.9.98 zum FP00-02  
(Verteidigungsausgaben inkl. L+T)

#### Legende:

- ▨ Plafonds gemäss ursprünglichen BRB zu den Finanzplänen (in Mio)
- 1991-2001: Rechnung (R), Voranschlag (V), Finanzplan (F)

### Entwicklung der Bundes- und der Landesverteidigungsausgaben 1987 - 2002 (Real und in Prozent; inkl. Gemeinkosten)



Stand: BB vom 16.12.98 zum V99 und BRB vom 28.9.98 zum FP00-02

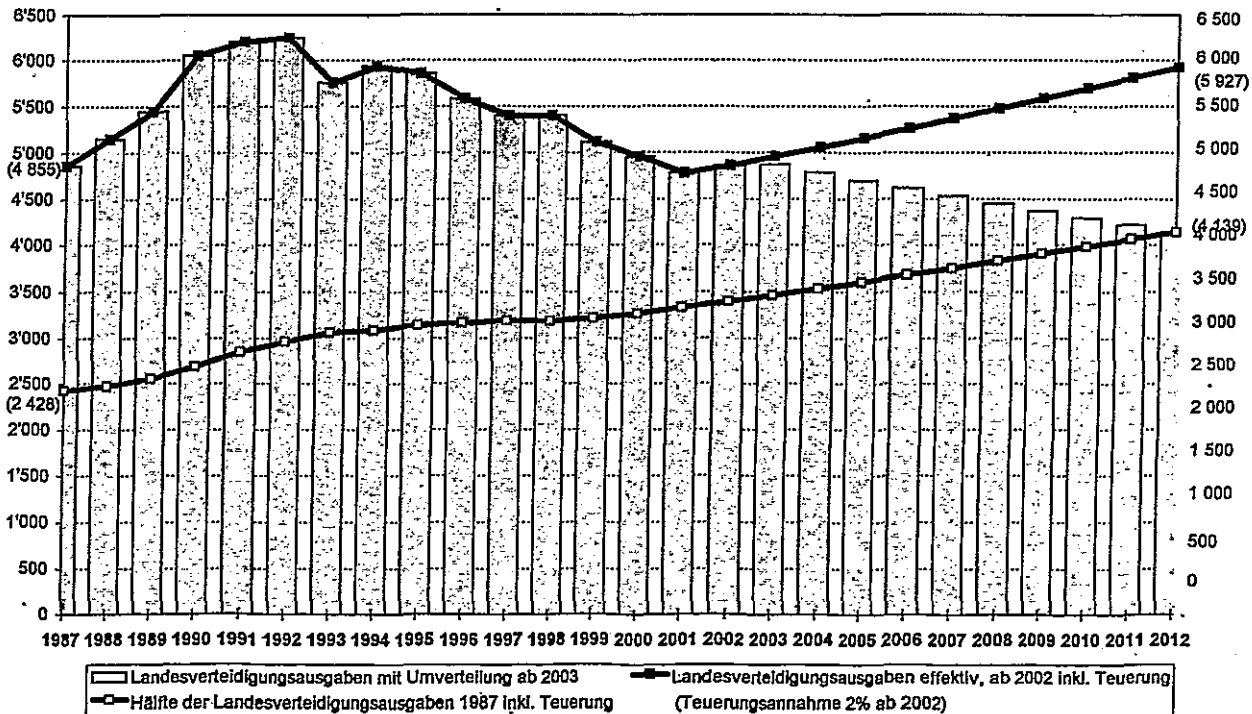
### Zahlenmässige Umsetzung des Kürzungsauftrages (2003-2012) (inkl. Gemeinkosten)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bundesausgaben ( 2.0% jährl. Zuwachs)	46'997	47'937	48'896	49'874	50'871	51'888	52'926	53'985	55'064	56'166	57'289
Landesverteidigung ( 2.0% Teuerung ab 2001)	4'862	4'959	5'058	5'160	5'263	5'368	5'475	5'585	5'697	5'811	5'927
Landesverteidigung ( inkl. Teuerung ab 1987)	6'791	6'927	7'065	7'207	7'351	7'498	7'648	7'801	7'957	8'116	8'278
<b>Umsetzung des Kürzungsauftrages:</b>											
Landesverteidigungsbudget (teuerungsbereinigt)	4'862	4'959	4'870	4'783	4'697	4'613	4'531	4'450	4'370	4'292	4'215
- jährliche Kürzung ( 1.8% pro Jahr)	-	89	87	86	84	83	81	80	78	77	76
= Gekürztes Budget des Folgejahres	4'862	4'870	4'783	4'697	4'613	4'531	4'450	4'370	4'292	4'215	4'139
Nominale Abnahme gegenüber 2002		-1.8%	-3.6%	-5.3%	-7.0%	-8.6%	-10.3%	-11.9%	-13.5%	-15.0%	-16.5%
Nominale Abnahme gegenüber Vorjahr		-1.8%	-1.8%	-1.8%	-1.8%	-1.8%	-1.8%	-1.8%	-1.8%	-1.8%	-1.8%
<b>Aufteilung in Komponenten</b>											
Landesverteidigung	4'870	4'783	4'697	4'613	4'531	4'450	4'370	4'292	4'215	4'139	
Zivile Landesverteidigung <sup>1)</sup>	114	114	114	114	114	114	114	114	114	114	
Militärische Landesverteidigung	4'756	4'669	4'583	4'499	4'417	4'336	4'256	4'178	4'101	4'025	
Ausgaben VBS (ohne BASPO)	4'314	4'235	4'157	4'081	4'006	3'932	3'860	3'789	3'719	3'651	
Betriebsausgaben	2'568	2'521	2'475	2'430	2'385	2'341	2'298	2'256	2'214	2'174	
Personalausgaben	1'189	1'167	1'146	1'125	1'104	1'084	1'064	1'044	1'025	1'006	
Sachausgaben	1'379	1'354	1'329	1'305	1'281	1'257	1'234	1'211	1'189	1'167	
Rüstungsausgaben	1'746	1'714	1'682	1'651	1'621	1'591	1'562	1'533	1'505	1'477	
Gemeinkosten	442	434	426	418	411	403	396	389	381	374	

<sup>1)</sup> Zivile Landesverteidigung auf Stand 2001 gem. BRB vom 28.9.98 zum FP00-02 plafoniert (inkl. Gemeinkosten)

Stand: BB vom 16.12.98 zum V99 und BRB vom 28.9.98 zum FP00-02

**Verlauf der Ausgaben für die Landesverteidigung mit und ohne Initiative von 1987-2012  
(inkl. Gemeinkosten)**



Stand: BB vom 16.12.98 zum V99 und BRB vom 28.9.98 zum FP00-02

**Bundesbeschluss**  
**über die Volksinitiative «Sparen beim Militär und**  
**der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und**  
**zukunftsgerichtete Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative)»**

Entwurf

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
nach Prüfung der am 26. März 1997 eingereichten Volksinitiative «Sparen beim  
Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete  
Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative)»<sup>1</sup>  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 1. März 1999<sup>2</sup>  
*beschliesst:*

**Art. 1**

<sup>1</sup> Die Volksinitiative «Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr  
Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative)» ist gültig  
und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

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

*Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:*

*Art. 26 (neu):*

<sup>1</sup> «Der Bund kürzt schrittweise die Kredite für die Landesverteidigung, bis die Aus-  
gaben für die Landesverteidigung spätestens zehn Jahre nach Annahme dieser  
Übergangsbestimmung auf die Hälfte der Rechnung des Jahres 1987 reduziert sind.  
Die Teuerung wird dabei ausgeglichen.

<sup>2</sup> Die Bundesversammlung legt alle vier Jahre gesetzlich fest, wie die so eingespar-  
ten Mittel zu verwenden sind.

<sup>3</sup> Ein Drittel der eingesparten Beträge wird dabei eingesetzt für zusätzliche inter-  
nationale Friedenspolitik (Entwicklungszusammenarbeit, Schutz der natürlichen  
Lebensgrundlagen, Konfliktverhütung, friedliche Streitbeilegung, Abrüstung und  
kollektive Sicherheit).

<sup>4</sup> Der Bund fördert die Umstrukturierung der von der Abrüstung betroffenen Betrie-  
be und Verwaltungen auf zukunftsgerichtete zivile Güter und Dienstleistungsange-  
bote und unterstützt vom Abrüstungsprozess betroffene Beschäftigte und Regionen.  
Der Bund öffnet zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen einen Konversionsfonds  
von 1 Milliarde Franken.»

**Art. 2**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

10324

<sup>1</sup> BBI 1997 III 1002

<sup>2</sup> BBI 1999 3285

**Botschaft über die Volksinitiative «Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung - für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative) vom 1. März 1999**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	99.022
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.05.1999
Date	
Data	
Seite	3285-3329
Page	
Pagina	
Ref. No	10 055 078

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.