Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 5 (1965)

Artikel: Der Mirage-Konflikt : seine Entstehung, Lösung und grundsätzliche Bedeutung

Autor: Geiger, Willi

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-170834

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 04.07.2025

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

DER MIRAGE-KONFLIKT SEINE ENTSTEHUNG, LÖSUNG UND GRUNDSÄTZLICHE BEDEUTUNG

von

WILLI GEIGER

Professor an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Im Mittelpunkt der innenpolitischen Geschehnisse des Jahres 1964 stand neben den Bemühungen zur Bekämpfung der Teuerung die *Mirage-Angelegenheit.*

Als Folge eines Zusatzkreditbegehrens des Bundesrates für die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge entwickelte sich eine ernste *Vertrauenskrise zwischen Bundesversammlung und Bundesrat* sowie der ihm unterstellten *Militärverwaltung,* an der ein grosser Teil des Schweizervolkes auf der Seite der Bundesversammlung leidenschaftlichen Anteil nahm. Die Lösung des Konflikts, die ein entschieden und geschlossen handelndes Parlament herbeiführte, greift in ihrer grundsätzlichen Bedeutung weit über das Wehr- und Finanzpolitische hinaus. Sie verspricht, zum Ausgangspunkt dringender *Verbesserungen in unserem staatlichen Aufbau* zu werden. Freilich ist unschwer vorauszusehen, dass deren Verwirklichung noch auf erhebliche Widerstände stossen wird.

Um die grundsätzliche Seite der Mirage-Angelegenheit schärfer hervortreten zu lassen, soll vorerst in knappen Zügen der *äussere Ablauf des Konflikts* festgehalten werden. So bietet sich auch Gelegenheit, die wichtigsten *sachlichen und politischen Probleme* zu erwähnen, die zur Auseinandersetzung geführt haben oder durch sie zutage getreten sind.

I. Entstehung und Lösung des Mirage-Konflikts

1. Auf *Antrag des Bundesrates vom 25. April 1961* [1] bewilligten National- und Ständerat durch *Bundesbeschluss vom 21. Juni 1961* [2] für die Beschaffung von 100 Kampfflugzeugen vom Typ Mirage III S einschliesslich Zubehör, Ersatzteilen und Munitionsausrüstung sowie von weiterem Material für die Fliegertruppe einen Gesamtkredit von 871 Millionen Franken. Davon waren *827,9 Millionen Franken für die Mirage-Flugzeuge* bestimmt, wobei dieser Betrag gemäss Vorschlag des Bundesrates auf drei Objektkredite — für 100 fertig ausgerüstete Flugzeuge einschliesslich Bordelektronik, für Zubehör und Ersatzteile sowie für

[1] Bundesblatt (BBl) 1961 I S. 793 ff.
[2] BBl 1961 I S. 1613 f.

Munitionsausrüstung — aufgeteilt wurde. Der Bundesrat erhielt die Befugnis, im Rahmen des Gesamtkredites « geringfügige Verschiebungen » zwischen den Objektkrediten vorzunehmen.

Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft das aus einem französischen Modell abgeleitete Flugzeug Mirage III S als « eines der schnellsten Hochleistungsflugzeuge » bezeichnet, « die gegenwärtig in Serie gebaut werden » [1]. Die Beschaffung sollte unter der Leitung der Kriegstechnischen Abteilung in der Hauptsache im Lizenzbau durch die schweizerische Industrie und zu einem kleineren Teil durch Ankauf im Ausland erfolgen.[2]

2. Am *24. April 1964* suchte der Bundesrat bei der Bundesversammlung um einen *Zusatzkredit von 576 Millionen Franken* für die Beschaffung der 100 Flugzeuge nach.[3] Davon wurden 220 Millionen Franken auf die Teuerung zurückgeführt, während ein Mehrbedarf von 356 Millionen Franken vor allem mit materiell bedingten Schwierigkeiten bei der ursprünglichen Kostenberechnung, mit nachträglichen Änderungen am Flugzeugtyp und mit der Wahl des bei der Beschlussfassung im Jahre 1961 noch nicht bestimmten (kreditmässig aber in Rechnung gestellten) Elektroniksystems begründet wurde. Damit nicht genug, sah sich der Bundesrat zum Hinweis veranlasst, es sei gegenwärtig nicht möglich, alle weiteren Risiken der Mirage-Beschaffung finanziell zu erfassen. Es müsse daher noch mit einem dritten Kreditbegehren gerechnet werden.[4]

3. Die ungewohnte Höhe des vom Bundesrat verlangten Nachtragskredites und die Aussicht auf einen zusätzlichen, in seinem Umfang vorläufig nicht zu ermessenden Kreditbedarf schuf nicht nur in Kreisen der Bundesversammlung, sondern in der ganzen Öffentlichkeit ausgesprochenen Unwillen, ja eine sich rasch steigernde Erregung. Die Militärkommission des Nationalrates, dem die Priorität für die Behandlung des Geschäftes zustand, bemühte sich, einen Weg zu finden, um die unerfreuliche Lage zu meistern.[5] Der Erfolg blieb ihr versagt. Gemäss Beschluss vom 21. Mai war sie in ihrer Mehrheit bereit, dem Kreditbegehren zuzustimmen. Von den teuerungsbedingten Mehrkosten, die der Bundesrat für die ganze Periode der Beschaffung abzuschätzen versucht hatte, sollte jedoch einstweilen nur der bis Ende 1964 auflaufende Betrag bewilligt werden. Die Militärkommission des Nationalrates schlug auch vor, die Hälfte des gesamten Kredites, den sie grundsätzlich gewähren wollte, bis zum Vorliegen eines ergänzenden Berichtes der beiden Militärkommissionen zu sperren. Eine Minderheit der nationalrätlichen Militärkommission stellte dagegen den Antrag auf Nichteintreten,[6] was wohl den vorzeitigen Abbruch der Mirage-Beschaffung bedeutet hätte. Die Militärkommission des Ständerates beschloss am 29. Mai, zunächst das Ergebnis der Verhandlungen im Nationalrat abzuwarten und erst nachher materiell über das Kreditbegehren zu befinden.

---

[1] BBl 1961 I S. 810.
[2] BBl 1961 I S. 813 f.
[3] BBl 1964 I S. 901 ff.
[4] BBl 1964 I S. 921.
[5] Die Angaben über die Beschlüsse der Militärkommissionen sind dem Bericht der vom Nationalrat und vom Ständerat eingesetzten Kommissionen an die Eidgenössischen Räte über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit (vom 1. September 1964) — fortan Untersuchungsbericht genannt — entnommen; vgl. BBl 1964 II S. 273 ff., inbes. S. 274.
[6] Vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1964, Nationalrat S. 256, 266 ff.

4. Nach einer zweitägigen Debatte über das weitere Vorgehen [1] stimmte der *Nationalrat* am 10. Juni einem *Ordnungsantrag von Dr. Kurt Furgler (St. Gallen)* mit folgendem Wortlaut zu:

« 1. Die Beratung über den Zusatzkredit für die Beschaffung der Mirage-Kampfflugzeuge wird ausgesetzt.

2. Zur Abklärung aller Vorgänge bei der Vorbereitung und Erstellung der bundesrätlichen Botschaft vom 25. April 1961 betreffend die Beschaffung der Mirage-Flugzeuge sowie beim Vollzug des Bundesbeschlusses vom 21. Juni 1961 und bei der Vorbereitung und Erstellung der Botschaft vom 24. April 1964 betreffend den Zusatzkredit setzt der Nationalrat eine Spezialkommission ein, in der alle Fraktionen vertreten sind. Diese Kommission hat das Recht, zur Abklärung des Tatbestandes und zur Ermittlung der Verantwortlichkeiten alle beteiligten Verwaltungsinstanzen einzuvernehmen, in alle erforderlichen Unterlagen Einsicht zu verlangen und Experten beizuziehen. Ausserdem hat sie die Auswirkungen des Mirage-Geschäftes unter den Gesichtspunkten

— der demokratischen Ordnung,
— der Landesverteidigung
— und des Finanzhaushaltes des Bundes

zu untersuchen.

3. Die Kommission hat dem Nationalrat einen schriftlichen Bericht zu erstatten. Nach Eingang dieses Berichtes wird der Nationalrat die Beratungen über den Zusatzkredit für die Mirage-Beschaffung fortsetzen und seine Beschlüsse fassen.

4. Sofern auch der Ständerat eine Kommission mit einer entsprechenden Aufgabe betraut, ist eine Zusammenarbeit der beiden Kommissionen anzustreben. »

Am 17. Juni hiess der *Ständerat* einen inhaltlich übereinstimmenden Ordnungsantrag von *Dr. Rudolf Mäder (St. Gallen)* gut.[2]

5. Ebenfalls am 17. Juni bezeichnete der Nationalrat eine 20 Mitglieder umfassende *Untersuchungskommission.* Der Vorsitz wurde *Dr. Kurt Furgler* anvertraut. Der Ständerat übertrug am 18. Juni die Untersuchungsaufgabe seiner auf 12 Mitglieder erweiterten, von *Dr. Gion Darms* (Graubünden) geleiteten Militärkommission.[3]

6. Am 19. Juni vereinigten sich die beiden Kommissionen zu einer *Arbeitsgemeinschaft* und wählten Nationalrat *Furgler* zum Präsidenten, Ständerat *Darms* zum Vizepräsidenten. Grundsätzlich wurde beschlossen, *die Untersuchung gemeinsam zu führen.*[4]

Vom 6. Juli an trat die Arbeitsgemeinschaft zu *sieben Sitzungen* zusammen, die insgesamt *20 Tage* beanspruchten. Sie schuf sich den Zugang zu den militärisch, technisch, finanziell und organisatorisch äusserst vielgestaltigen und nur schwer überblickbaren Verhältnissen vor allem durch *direkte Befragung* von zahlreichen an der Beschaffung Beteiligten und mehreren aussenstehenden Experten sowie auf Grund einer grossen Menge *einschlägiger Dokumente.* Um rascher voranzukommen, wurde ein erheblicher Teil der Arbeit in *drei Subkommissionen* geleistet.

---

[1] Vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1964, Nationalrat S. 256 ff.
[2] Vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1964, Ständerat S. 141 ff., insbes. S. 147.
[3] Untersuchungsbericht, BBl 1964 II S. 275 f.
[4] Vgl. Untersuchungsbericht, BBl 1964 II S. 276 f.

Das geltende Geschäftsverkehrsgesetz [1] gestattet an sich nur der Finanz- und der Alkoholdelegation, in die mit ihrer Aufgabe zusammenhängenden Akten der Verwaltung Einsicht zu nehmen und unmittelbar von den beteiligten Dienststellen zweckdienliche Auskünfte zu verlangen (Art. 50 und 53).[2] Grundsätzlich haben sich die parlamentarischen Kommissionen für die Erteilung von Aufschlüssen an die Mitglieder des Bundesrates zu wenden; sie können vom Bundesrat auch ergänzende Berichte zu Vorlagen verlangen, mit deren Prüfung sie beauftragt sind (Art. 47).

Für parlamentarische Untersuchungskommissionen, die in der heutigen Bundesgesetzgebung überhaupt nicht institutionalisiert sind, ist dieses Verfahren wenig geeignet. Es entbehrt vor allem der Unmittelbarkeit, was bei einem politischen Gegensatz zwischen Bundesversammlung und Bundesrat die objektive Abklärung eines bestimmten Sachverhalts beträchtlich erschweren kann. Wenn aussergewöhnliche Verhältnisse es erfordern, muss indessen den beiden Abteilungen der Bundesversammlung die Möglichkeit offen stehen, für die Erfüllung ihres verfassungsmässigen Auftrages zur « Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung » (BV Art. 85 Ziff. 11) Untersuchungen durchzuführen. Bei der Mirage-Angelegenheit — der ersten weit ausholenden parlamentarischen Untersuchung in der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates [3] — lag dem Bundesrat daran, mögliche dienst- und verfahrensrechtliche Schwierigkeiten zu vermeiden. Er beschloss daher am 3. Juli 1964:

« Bedienstete des Bundes, welche vor die mit der Untersuchung des Mirage-Geschäftes beauftragten Kommissionen des National- und Ständerates vorgeladen werden, sind gehalten, vor diesen Kommissionen jede gewünschte Auskunft zu erteilen, und zwar auch über Tatsachen, Vorkehren, Verfahren oder Gegenstände, die der Amtsverschwiegenheit oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterworfen sind. Den Bediensteten soll aus ihrer Auskunftserteilung keinerlei Nachteil erwachsen. » [4]

7. Die letzte Tagung der Arbeitsgemeinschaft, die am 31. August und 1. September 1964 stattfand, war der Beratung des vom Präsidenten vorgelegten Entwurfs für den Untersuchungsbericht und der zur Lösung des Konfliktes bestimmten Anträge an die Bundesversammlung gewidmet. Am 1. September hiessen sowohl die getrennt verhandelnden Untersuchungskommissionen des National- und Ständerates als auch die Arbeitsgemeinschaft als solche den Bericht und sämtliche Anträge an die Bundesversammlung ohne Gegenstimme gut.[5] Schon am 2. September wurde das vollumfängliche Ergebnis der Untersuchung allen Mitgliedern

---

[1] Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten bundesrechtlicher Erlasse (vom 23. März 1962), AS 1962 S. 773 ff.

[2] Die ähnlich umschriebenen Befugnisse der Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte sind lediglich in den betreffenden Reglementen festgehalten; vgl. Reglement für die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (vom 13. Februar 1963) Art. 5, des Ständerates (vom 19. Juni 1963) Art. 4.

[3] In der Neuen Zürcher Zeitung Nr. 283 vom 23. Januar 1965 weist *Claus Burkhard* darauf hin, dass schon während des Ersten Weltkrieges eine fünfköpfige Subkommission der damaligen nationalrätlichen Neutralitätskommission eine Untersuchung durchführte. Sie richtete sich gegen ein Mitglied des Nationalrates, dem — wie sich in der Folge ergab, zu Unrecht — vorgeworfen worden war, seine nebenamtliche Stellung als Leiter des aussenwirtschaftlichen Kompensationsdienstes beim Eidgenössischen Politischen Departement für die Erlangung persönlicher Vorteile missbraucht zu haben. Vgl. dazu auch *Claus Burkhard*, Die parlamentarischen Kommissionen der schweizerischen Bundesversammlung, Diss. Zürich 1952, S. 179 f. Anm. 312.

[4] Vgl. Untersuchungsbericht, BBl 1964 II S. 342 f.

[5] Vgl. Untersuchungsbericht, BBl 1964 II S. 277, 283, 346.

des National- und Ständerates sowie dem Bundesrat bekanntgegeben und gleichzeitig durch Presse, Radio und Fernsehen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Der Bericht, der in der Folge im Bundesblatt erschien [1] und bei der Schweizerischen Bundeskanzlei auch separat erhältlich ist,[2] hinterliess im ganzen Lande einen starken Eindruck. So beurteilte ihn *Peter Dürrenmatt* in einem ersten Kommentar wie folgt: [3]

« Seine Sprache ist klar; er informiert ohne Schonung, aber auch ohne jedes billige Streben nach Popularität; er gibt eindeutig Auskunft über die Verantwortung, aber er vermeidet jede Kopfjägerei; er übernimmt selber Verantwortung durch die Form seiner Anträge wie durch die aufbauenden Vorschläge für die Zukunft. Das zusammenfassende Urteil ergibt, dieser Bericht sei geeignet, die gefährliche Krise, in die unsere Wehrpolitik geraten ist, zu überwinden. Er gibt dieser Wehrpolitik wieder Boden unter die Füsse. »

8. Der Untersuchungsbericht, auf den hier nicht im einzelnen eingegangen werden kann, deckte zahlreiche *fachliche und organisatorische Mängel bei der Ausarbeitung der bundesrätlichen Vorlage von 1961* auf.[4] Vor allem zeigte er, dass bei der *Ermittlung der zu erwartenden Kosten* Sachkunde und Sorgfalt zu wünschen übrig liessen.[5] Die Botschaft von 1961 musste indessen bei ihren Adressaten, den Mitgliedern der Bundesversammlung, den Eindruck erwecken, alle wichtigen Fragen seien gründlich abgeklärt worden.[6]

Durch *Eigenmächtigkeiten innerhalb der Militärverwaltung* wurden nach der Bewilligung des Beschaffungskredites von 1961 mehrere Änderungen angeordnet, die zu Verbesserungen am Flugzeug führen sollten.[7] Damit begann — statt der von der Bundesversammlung erwarteten Beschaffung — eine kostspielige Phase der *Weiterentwicklung*. Als besonders folgenschwer erwies sich die formell vom Bundesrat Ende 1961 getroffene Entscheidung zugunsten eines — an sich leistungsfähigen — amerikanischen Systems für die *Bordelektronik*, dessen Integration in das französische Flugzeug grosse Schwierigkeiten schuf. Die Kostenberechnung, wie sie der Botschaft von 1961 zugrunde lag,[8] war von anderen Lösungen ausgegangen.

Schon 1961 standen auf 95,3 Millionen Franken geschätzte *Mehrkosten* fest. Auf die Einholung eines Zusatzkredites wurde verzichtet. Statt dessen beschloss der Bundesrat am 19. Januar 1962, die drei im Bundesbeschluss vom 21. Juni 1961 ausgeschiedenen Objektkredite für die Mirage-Beschaffung [9] zusammenzulegen, obschon die Bundesversammlung sieben Monate zuvor dem Bundesrat lediglich die Befugnis zugesprochen hatte, innerhalb des Gesamtkredites « geringfügige Verschiebungen » zwischen den einzelnen Objektkrediten vorzunehmen.[10] Das Militärdepartement wurde durch den Bundesrat ausdrücklich ermächtigt, im Rahmen des Gesamtbetrages von 827,9 Millionen Franken alle « zur ungestörten

---

[1] BBl 1964 II Nr. 36 vom 10. September 1964 (S. 273-348).
[2] Überdies gaben die National-Zeitung (Basel) und die Neue Zürcher Zeitung Sonderdrucke heraus.
[3] Basler Nachrichten Nr. 376 vom 5./6. September 1964.
[4] Vgl. BBl 1964 II S. 284 ff.
[5] Vgl. BBl 1964 II S. 289 ff.
[6] BBl 1964 II S. 296 f.
[7] Vgl. BBl 1964 II S. 297 ff.
[8] Vgl. vorn Ziff. 2.
[9] Vgl. vorn Ziff. 1.
[10] Vgl. BBl 1964 II S. 300 ff.

Weiterführung der Mirage-Beschaffung unbedingt erforderlichen Verpflichtungen einzugehen ». So wurde es dem Militärdepartement möglich, die Mirage-Beschaffung bis in die erste Hälfte 1964 fortzusetzen. Eine ernsthafte Aussicht, mit den 1961 bewilligten Mitteln den Auftrag zur Beschaffung von 100 Kampfflugzeugen vollumfänglich erfüllen zu können, bestand indessen schon anfangs 1962, als der Bundesrat die drei Objektkredite zusammenlegte, nicht mehr. Wäre diese Anordnung unterblieben, so hätte der Bundesrat schon 1962 ein Zusatzkreditbegehren an die Bundesversammlung richten müssen. National- und Ständerat, denen das Recht zur Ausgabenbewilligung zusteht, hätten damals noch weit mehr Entscheidungsfreiheit gehabt als 1964, wurde doch in der Zwischenzeit die Fabrikation erheblich gefördert.

9. Die Abwägung aller finanziellen, militärischen und staatspolitischen Gesichtspunkte führte die Arbeitsgemeinschaft dazu, der Bundesversammlung einen *Bundesbeschluss über die Beschaffung von nur 57 (statt 100) Kampfflugzeugen Mirage III* sowie je eine *Motion* über *die Reorganisation des Eidgenössischen Militärdepartements* und den raschen *Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bunde* zu beantragen. Ferner schlug die Arbeitsgemeinschaft dem National- und Ständerat vor, die Initiative im Sinne von BV Art. 93 zu einer *Verstärkung der parlamentarischen Oberaufsicht über die Verwaltung* zu ergreifen und die beiden Geschäftsprüfungskommissionen mit der Vorbereitung einer entsprechenden Gesetzesvorlage zu beauftragen.[1]

10. Nach einer zweitägigen Debatte stimmte der *Nationalrat* am 24. September 1964 dem Beschlussesentwurf der Arbeitsgemeinschaft mit 139 gegen 31 Stimmen zu. Die Minderheit hätte die Mirage-Beschaffung eingestellt. Auch die beiden Motionen und den Auftrag an die Geschäftsprüfungskommission hiess der Nationalrat gut.[2]

Ebenfalls nach einer zweitägigen Debatte billigte am 7. Oktober 1964 auch der *Ständerat* — ohne Gegenstimme — die Vorschläge der Arbeitsgemeinschaft.[3]

Durch den *Bundesbeschluss über die Beschaffung von Kampfflugzeugen Mirage III (vom 7. Oktober 1964)* [4] wurden die vom Bundesrat am 24. April 1964 angeforderten Zusatzkredite von 356 und 220 Millionen Franken für die Beschaffung von 100 Mirage-Kampfflugzeugen [5] abgelehnt. Bewilligt wurde lediglich die Beschaffung von 57 Maschinen. Der durch den Bundesbeschluss vom 21. Juni 1961 gewährte Kredit von 827,9 Millionen Franken [6] steht für diese Aufgabe zur Verfügung. Für den erforderlichen Zusatzkredit hat der Bundesrat der Bundesversammlung sobald wie möglich Bericht und Antrag vorzulegen. Um einen Unterbruch in der Beschaffung zu vermeiden, wurde ein Überbrückungskredit von 200 Millionen Franken bewilligt. Schliesslich wurde der Bundesrat beauftragt, der Bundesversammlung bis zur Ablieferung der erwähnten 57 Flugzeuge je auf die Frühjahrs- und Herbstsession über den Stand der Beschaffung zu berichten.[7]

---

[1] Vgl. Untersuchungsbericht, BBl 1964 II S. 347 f.
[2] Vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1964, Nationalrat S. 409-492.
[3] Vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1964, Ständerat S. 201-246.
[4] BBl 1964 II S. 796 f.
[5] Vgl. vorn Ziff. 2.
[6] Vgl. vorn Ziff. 1.
[7] Der erste Bericht dieser Art, vom 2. Februar 1965, findet sich im BBl 1965 I S. 282 ff. (Berichtigung S. 357). Wie der Bundesrat ausführt, wird es frühestens Ende 1966 möglich sein, über den genauen Kreditbedarf für die Beschaffung der reduzierten Serie Klarheit zu erhalten (S. 285 f.). Schon gegen Ende 1965 wird ein neuer Überbrückungskredit nötig sein (S. 285).

II. Der Mirage-Konflikt als staatspolitisches Problem

1. Selbstverständlich ist die Lösung des Mirage-Konflikts, wie sie durch den Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1964 getroffen wurde, auch von *wehrpolitischer* Bedeutung, kann es doch nicht gleichgültig sein, ob der schweizerischen Armee in einigen Jahren als Ersatz für veraltete Bestände 57 oder 100 neue Kampfflugzeuge zur Verfügung stehen werden. Die Untersuchungskommission hat dieses Problem offensichtlich nicht leicht genommen.[1] Wenn der Beschaffungsauftrag von 1961 schliesslich trotzdem auf 57 Maschinen verkürzt wurde, so waren dafür zum Teil die ausgewiesenen finanziellen Bedürfnisse anderer Waffengattungen, namentlich der Fliegerabwehr und der Artillerie, massgebend.[2] Es galt auch Rücksicht auf andere öffentliche Aufgaben zu nehmen, die den Bund finanziell zunehmend belasten. Entscheidend waren aber doch wohl *staatspolitische* Überlegungen. Der Mirage-Konflikt schuf in der Tat die *Gefahr einer eigentlichen staatspolitischen Krise.* Wenn der sich abzeichnende *Vertrauensbruch gegenüber Bundesrat und Militärverwaltung* schliesslich vermieden werden konnte, so ist das vor allem der rasch und gründlich durchgeführten Untersuchung, der offenen, die Verantwortlichkeiten klar aufzeigenden Berichterstattung und den wohlabgewogenen Anträgen der Arbeitsgemeinschaft zu verdanken. Der Umstand, dass die Arbeitsgemeinschaft ihre Beschlüsse auf der ganzen Linie einmütig, also ohne Gegenstimme zu fassen vermochte, zeigt, wie in allen Fraktionen der Bundesversammlung der überragend staatspolitische Charakter der Angelegenheit erkannt wurde. Eine kluge Lösung in einem derartigen Konflikt kommt auf kurze wie auf lange Sicht auch der Armee zugute, so schmerzlich im Moment der teilweise Verzicht auf eine in Aussicht stehende Verstärkung eines für die ganze Landesverteidigung wichtigen Waffensystems auch empfunden werden mag.

2. Wenigstens in einer Richtung hat die Untersuchung ein erfreuliches Ergebnis gezeitigt: Bei keiner einzigen der für die gewaltige Kreditüberschreitung verantwortlichen Personen liessen sich Anzeichen unehrenhafter Handlungen oder ein Streben nach persönlichen Vorteilen feststellen.[3]

Die Arbeitsgemeinschaft sah sich jedoch in ihrem Untersuchungsbericht auf Grund zahlreicher Anhaltspunkte zur ernsten Frage veranlasst, ob bei allen an der Vorbereitung der Mirage-Beschaffung Beteiligten « die durch die Verfassung gebotene Loyalität gegenüber der Bundesversammlung » vorhanden gewesen sei.[4] Mit vollem Recht vertritt die Arbeitsgemeinschaft die Auffassung, « die Beachtung der verfassungsmässigen Verteilung der politischen Gewichte und damit der Respekt vor der Entscheidungsfreiheit und den Beschlüssen des Parlaments » gehöre zu den « Dienstpflichten jedes Trägers von Verwaltungsaufgaben ». Diese Einstellung müsse unter allen Umständen dem technischen Eifer und dem Streben nach stets noch besseren Lösungen vorgehen.[5]

Der Untersuchungsbericht weist an zahlreichen Punkten nach, dass die Botschaft 1961 zum Teil tendenziös, zum Teil unsorgfältig und an einzelnen Stellen sogar irreführend abgefasst war.[6] Die Bundesversammlung, der nach der gelten-

---

[1] Vgl. BBl 1964 II S. 325 ff.
[2] Vgl. BBl 1964 II S. 318.
[3] BBl 1964 II S. 304.
[4] BBl 1964 II S. 304.
[5] BBl 1964 II S. 305.
[6] Vgl. insbes. BBl 1964 II S. 292, 296 f., 305, 320 ff.

den Rechtsordnung nicht nur die Befugnis zur Kreditbewilligung, sondern auch die Entscheidung über die zu beschaffenden Waffen [1] zusteht, muss sich jedoch auf den Inhalt der ihr vom Bundesrat unterbreiteten Botschaften verlassen können. Andernfalls fehlt jede Grundlage für ein vertrauensvolles Zusammenwirken der Behörden und damit für das gute Funktionieren eines demokratischen Staatswesens.

Begründeterweise wird im Untersuchungsbericht gerügt, dass beim Vollzug des Bundesbeschlusses von 1961 einem Perfektionismus gehuldigt wurde, der keine wirkliche Rücksicht auf den gesteckten finanziellen Rahmen nahm. Es musste sogar festgestellt werden, dass beim Vollzug in mehreren Richtungen vom klar erkennbaren Inhalt des Bundesbeschlusses abgewichen wurde.[2] Ein solches Verhalten der Vollzugsorgane gefährdet nichts weniger als die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung. Dass die Bundesversammlung dagegen einschritt, war nicht nur ihr Recht, sondern geradezu ihre Pflicht als « oberste Gewalt des Bundes » (BV Art. 71).

3. Die Abklärung der Mirage-Angelegenheit hat gezeigt, dass die so weittragenden Fehlleistungen nur zum Teil persönlichem Ungenügen entsprangen. Zum Teil waren sie auch die Folge einer den heutigen Verhältnissen nicht mehr angemessenen *Organisation der Rüstungsbeschaffung*. Offensichtlich haben Aufbau und Funktionsweise des Verwaltungsapparates mit der stürmischen technischen Entwicklung nicht Schritt zu halten vermocht — eine Feststellung, die früher oder später ebensogut für einen andern Verwaltungszweig mit stark technischem Einschlag am Platze sein kann. Die geltende Kompetenzordnung überfordert namentlich den *Generalstabschef,* hat dieser doch gemäss Artikel 168 Absatz 2 der Militärorganisation [3] alle Vorbereitungen für die operative und materielle Kriegsbereitschaft zu leiten und überdies die Fragen der Organisation des Heeres zu bearbeiten.

Für die Entwicklung und Beschaffung von Kriegsmaterial drängt sich eine *neue organisatorische Lösung* auf. Sie muss Gewähr bieten, dass alle wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse der Landesverteidigung dienstbar gemacht werden. Sie muss auch in betriebswirtschaftlich-industrieller Hinsicht anspruchsvolle Entwicklungs- und Beschaffungsaufgaben bewältigen können.[4]

Die von beiden Räten inzwischen gutgeheissene Motion der Arbeitsgemeinschaft verpflichtet den Bundesrat, innerhalb zweier Jahre die Reorganisation des Eidgenössischen Militärdepartements vorzubereiten und der Bundesversammlung die erforderliche Revision der Militärorganisation zu beantragen.[5] Die Motion verlangt, dass die Reorganisation folgende Punkte umfasst:

— Ernennung eines Rüstungschefs, der stimmberechtigtes Mitglied der Landesverteidigungskommission ist;

---

[1] Militärorganisation der Schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 12. April 1907) Art. 87 (BS 5 S. 21).

[2] BBl 1964 II S. 297 ff., 300 ff.

[3] Vgl. dazu die Anm. 1 auf dieser Seite.

[4] Vgl. BBl 1964 II S. 335.

[5] Zur Erfüllung dieses Auftrages hat der Bundesrat am 26. Januar 1965 eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von *Dr. O. Hongler*, Direktor der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung, eingesetzt und sie mit der Aufgabe betraut, Vorschläge für die Reorganisation des Militärdepartements auszuarbeiten; vgl. Neue Zürcher Zeitung Nr. 324 vom 26. Januar 1965.

— Bildung eines hauptsächlich aus Vertretern der Wissenschaft, Industrie und übrigen Wirtschaft zusammengesetzten beratenden Fachausschusses für Rüstungsfragen; [1]
— klare Grenzziehung zwischen Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsmaterial;
— Sicherstellung der Termin- und Kostenermittlung sowie der technischen und kaufmännischen Auftragsüberwachung.

4. Die bittere Erfahrung, dass es die Verwaltung in der ersten Phase des Mirage-Geschäftes verstand, ihre politische Aufsichtsbehörde (BV Art. 85 Ziffer 11) zu überspielen und sich in mehreren Richtungen der rechtsstaatlichen Verpflichtung zum gesetzmässigen Handeln zu entziehen, hat die Arbeitsgemeinschaft veranlasst, der *Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle* besondere Aufmerksamkeit zu schenken.[2] Die Arbeitsgemeinschaft will dabei keine völlig neuen Wege einschlagen, sondern auf dem Bestehenden aufbauen.[3] National- und Ständerat teilen diese Auffassung und haben daher dem Vorschlag zugestimmt, die beiden Geschäftsprüfungskommissionen mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage zu betrauen. Die Geschäftsprüfungskommissionen wurden angewiesen, zusammenzuarbeiten und sich auch mit den beiden Finanzkommissionen ins Benehmen zu setzen.[4]

Die Neuordnung soll bei den *Geschäftsprüfungskommissionen* beginnen und diesen ermöglichen, ihre Kontrollaufgabe besser zu erfüllen. Vor allem muss sich die Aufsichtstätigkeit künftighin über das ganze Jahr erstrecken und nicht nur vom Geschäftsbericht des Bundesrates ausgehen. Die Geschäftsprüfungskommissionen sollen nötigenfalls befugt sein, Hearings zu veranstalten und Experten beizuziehen. In administrativer Hinsicht müssen die Kontrollorgane von der Verwaltung unabhängig sein. Die Arbeitsgemeinschaft schlägt daher vor, ein hauptamtliches, personell hinreichend ausgestattetes Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen zu schaffen und dieses dem Parlament zu unterstellen, ähnlich der Lösung, die im Geschäftsverkehrsgesetz von 1962 [5] in Artikel 40 für den Generalsekretär der Bundesversammlung getroffen wurde. Besonderer Wert wird auf die Zusammenarbeit der Geschäftsprüfungskommissionen unter sich und mit den Finanzkommissionen gelegt.

Ein weiterer wichtiger Vorschlag der Arbeitsgemeinschaft betrifft die Schaffung eines *parlamentseigenen Dokumentations- und Rechtsdienstes,* der es den Mitgliedern der Bundesversammlung ermöglichen soll, ohne grosse Mühe Zugang zu den tatsächlichen und gegebenenfalls auch den wissenschaftlichen und technischen Unterlagen für die Beurteilung wichtiger Probleme des öffentlichen Lebens zu

---

[1] Durch Verfügung des Eidgenössischen Militärdepartements (vom 3. Dezember 1964) ist ein solcher Fachausschuss geschaffen worden. Er hat in der heutigen Organisation die Aufgabe, den Chef der Kriegstechnischen Abteilung in industriellen, wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und organisatorischen Fragen zu beraten. Vgl. Militäramtsblatt 1964 S. 290 f.

[2] Vgl. BBl 1964 II S. 338 ff.

[3] Vgl. demgegenüber *Hans Marti,* Die aufsehende Gewalt, in Festschrift für Hans Huber, Bern 1961, S. 174 ff.; *derselbe,* Plädoyer für kontrollierte Macht — für die Delegierten der Bundesversammlung, Bern o.J. (1964).

[4] Am 13. April 1965 hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates dem Nationalrat über den Ausbau der Verwaltungskontrolle berichtet und die dafür nötigen Änderungen am Geschäftsverkehrsgesetz und am Geschäftsreglement des Nationalrates beantragt; vgl. BBl 1965 I S. 1177-1219. Für die vorliegende Arbeit konnte der Inhalt dieses Berichts nicht mehr verwertet werden.

[5] Vgl. dazu die Anm. 1 auf S. 93.

finden.[1] Eine solche Hilfsinstitution könnte den Parlamentariern bei der Gesetzgebungs- wie bei der Kontrollaufgabe nützliche Dienste leisten. Die Erfahrung zeigt nämlich, dass den Mitgliedern der Bundesversammlung heute in vielen Fällen die nötige Sachkunde zu einer wirklich selbständigen Beurteilung der ihnen vom Bundesrat unterbreiteten Vorlagen fehlt. Sie sind daher bei ihrer Meinungsbildung weitgehend auf die Argumente angewiesen, die sich in den Botschaften des Bundesrates finden. Organisatorisch liesse sich der parlamentarische Dokumentations- und Rechtsdienst dem Sekretariat der Bundesversammlung angliedern.

Schliesslich schlägt die Arbeitsgemeinschaft vor, « zur Abklärung schwerwiegender Vorgänge in der öffentlichen Verwaltung » den *parlamentarischen Untersuchungskommissionen*, wie sie im Mirage-Konflikt ad hoc eingesetzt wurden, einen festen Platz unter den gesetzlichen Institutionen der parlamentarischen Oberaufsicht zu schaffen. Durch eine Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes [2] sei den Untersuchungskommissionen die Befugnis zu verleihen, « unmittelbar in alle einschlägigen Akten Einsicht zu nehmen und von allen Bediensteten des Bundes die zweckdienlichen Auskünfte zu verlangen ».

5. Eine unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten sehr zu begrüssende Auswirkung des Mirage-Konfliktes ist schliesslich die von der Arbeitsgemeinschaft vorgeschlagene und von beiden Räten gutgeheissene Motion, welche den Bundesrat beauftragt, der Bundesversammlung binnen Jahresfrist eine Vorlage über den *Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bunde* zu unterbreiten.[3]

Die Arbeitsgemeinschaft weist in ihrem Bericht ausdrücklich daraufhin, sie sei nicht etwa der Meinung, bei einer voll ausgebauten Verwaltungsgerichtsbarkeit hätten die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Mirage-Beschaffung vermieden werden können. Sie sieht jedoch in der Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein « besonders wirksames Mittel . . ., um die Gesetzmässigkeit des Verwaltungshandelns, im besondern auch die pflichtgebundene Ermessensausübung, zu gewährleisten ». Für den Bereich der rechtlichen Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürger diene die Verwaltungsgerichtsbarkeit dem gleichen Ziele wie die parlamentarische Oberaufsicht über die Verwaltung. Der Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit entlaste das Parlament und gebe ihm die Möglichkeit, sich vorwiegend jenen Kontrollaufgaben zu widmen, für die es als politische Behörde besonders gut geeignet ist. Die Erweiterung der Verwaltungsgerichtsbarkeit entlaste aber auch den Bundesrat als letzte Instanz der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege. Der Bundesrat als Behörde und seine Mitglieder gewännen dadurch Zeit für die eigentliche Staatsführung: Die Regierungsgeschäfte könnten gründlicher überlegt und das Kollegialsystem könnte wieder wirksamer gestaltet werden.

*

Die Mirage-Angelegenheit hat eine Reihe von schwachen Stellen im Aufbau des schweizerischen Staatswesens hervortreten lassen. Es ist zu hoffen, dass es einer in sich geschlossenen Bundesversammlung gelingen wird, die gebotenen strukturellen Verbesserungen bald zu verwirklichen. Um so rascher werden die unerfreulichen Auswirkungen des Mirage-Konfliktes vergessen sein.

---

[1] Damit wird eine Idee aufgenommen, die schon *Kurt Eichenberger* in seinem Referat über « Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz » für den Schweizerischen Juristentag 1954 entwickelt hatte; vgl. Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1954 S. 101a f.

[2] Vgl. dazu vorne Ziff. I, 6.

[3] Vgl. BBl 1964 II S. 344 f.