

**Bundesrat Ogi:** Vergraulen dürfen wir nicht am 27. September! Mir bereitet Sorge, dass man jetzt von allen Seiten her kommt und sagt: Wenn Sie das nicht erfüllen, sind wir gegen die Neat. Das ist nicht aus den Ausführungen von Herrn Huber herauszuhören, aber ich muss es sagen: Wenn ich beispielsweise die Briefpost aus der Seetalgegend anschau, wo wir überhaupt noch nicht entschieden haben, sondern nur zur Kenntnis nehmen, dass die Kosten davongaloppieren, so haben wir wenigstens den Auftrag, einmal zu sagen: Halt! Soviel wurde seinerzeit für dieses Projekt vorgesehen, und jetzt kostet es zweieinhalbmal soviel. Also müssen wir doch die einzelnen Projekte noch einmal anschauen können. Wenn diese Leute kommen und sagen, sie seien gegen die Neat, so ist das keine ehrliche Eisenbahnpolitik.

Ich möchte Ihnen, Herr Huber, zunächst dafür danken, dass Sie für die Neat sind und dafür kämpfen. Ihr Einsatz wird nötig sein. Wir brauchen kämpfende Stände- und Nationalräte. Wenn wir die Neat nicht bauen können – ich muss es nicht wiederholen –, wird ein Stück Verkehrspolitik amputiert, und dann sage man mir, wie wir den zusätzlichen Verkehr übernehmen wollen, der auf uns zukommt, ob wir ihn wollen oder nicht!

Ich danke Ihnen auch für die Unterstützung des Huckepackkorridors und des Transitvertrages, den wir mit viel Engagement vertreten. Sie haben die alte Berner Art angesprochen und denken nicht an den Aargau, an die alten Zeiten der Berner, als sie noch im Aargau waren. Aber wir haben vielleicht dort gekämpft und etwas erreicht, auf das wir stolz sind.

Wir sind bereit, das Postulat zu akzeptieren. Ich möchte aber doch auf die Punkte, die Sie erwähnt haben, kurz eingehen.

Zunächst zum Umweltbereich: Der Ausbau des Huckepackkorridors wird aus den bekannten Gründen mit allerhöchster Priorität – da hoffen wir auf viel Verständnis des Kantons Aargau – vorangetrieben. Im kombinierten Verkehr müssen wir ab 1994 zusätzliche Leistungen anbieten und somit über mehr Kapazitäten verfügen. Wir müssen uns von heute rund 170 000 Lastwagen, die wir von der Strasse auf die Schiene verlegen, auf rund 400 000 Lastwagen steigern können. Dazu kommen noch die Containersendungen. Insgesamt müssen wir etwa 700 000 Sendungen, die wir von der Strasse auf die Schiene verlegen, gerecht werden. Hier geht es auch um unsere Glaubwürdigkeit, und deshalb hat dieser Ausbau absolute Priorität.

Wir werden die gesetzlichen, technischen und umweltrechtlichen Bestimmungen strikte einhalten. Da gibt es keine Wenn und Aber. Nichtsdestoweniger muss ich Ihnen sagen, dass das kostet. Man kann jetzt nicht ständig weiter gehende Forderungen stellen. Diese Forderungstendenz bekomme ich im Vorfeld der Volksabstimmung stark zu spüren. Man droht mir, gegen die Neat zu sein, wenn beispielsweise nicht auch noch die Bodenbelastung, die Bodenerosion usw. berücksichtigt würden. Hier treibt man mit uns ein Spielchen, von dem wir alles andere als begeistert sind. Das muss ich in aller Form sagen. Das Ziel wird mit der Ueberbindung von entsprechenden Auflagen in den Plangenehmigungsverfahren verwirklicht. Wir halten also diese gesetzlichen Bestimmungen selbstverständlich ein.

Was den Kanton Aargau betrifft, ist ein Lärmsanierungskonzept für die ganze vom Huckepackkorridor betroffene Strecke erarbeitet worden. Auch hier muss ich aber bitten, Mass zu halten. Die Probleme, die hier noch bestehen, müssen mit Mass und Vernunft geregelt werden. Die bauliche Realisierung der angeordneten Auflagen sowie die Einhaltung der technischen und umweltrechtlichen Bestimmungen können erst vor der Inbetriebnahme der Bauten und der Anlagen überprüft werden. Es ist wichtig, dass Sie das wissen.

Zum zweiten Punkt, den Niveauübergängen: Ich weiss, das ist ein Aergernis. Diesem Anliegen muss aus Sicherheitsgründen unbedingt stattgegeben werden. Es sollte eigentlich unser Ziel sein, in fünf oder sieben Jahren keine Niveauübergänge mehr zu haben. Sie haben völlig recht. Aber die Realisierung erfolgt gemäss einer sich aufs ganze SBB-Netz erstreckenden Dringlichkeitsliste gemeinsam mit den Strasseneigentümern. Hier müssen natürlich wir, die SBB, aber auch die betroffenen Kantone die Prioritäten setzen. Ich möchte Sie bitten, nicht mit A-Post, sondern mit Telefax, auch den Kanton Aargau zu bit-

ten, dass das in die Prioritätsliste aufgenommen wird. Dabei müssen wir natürlich auch auf die zur Verfügung stehenden Mittel abstellen. Sie haben vielleicht heute die Zeitung gelesen. Wir können einfach nicht Reduktionen entgegennehmen und dann meinen, es gehe trotzdem – im Strassenbau beispielsweise – so weiter, als wäre nichts geschehen. Wissen muss man, dass jede Reduktion beim Budget ihre Konsequenzen hat. Aber die Inbetriebnahme des Huckepackkorridors – das ist ein Vorteil – wird dazu beitragen, dass auch diese Sanierungen prioritätserfolgen.

Noch etwas zur Beibehaltung der Regionalzüge: Ich habe Verständnis, dass jede Region um ihren Zug kämpft, auch wenn es um den Badezug nach Zurzach geht. Aber die Linienerfolgsrechnung gibt natürlich auch ein Bild ab. Angesichts der Kriterien aber, die Sie im Zusammenhang mit der SBB-Rechnung aufstellen, kommt man nicht darum herum, auch über solche Sachen zu reden. Die PTT können leere Postauto und die SBB leere Züge nicht mehr verantworten. Auch leere Wagen sind ein Aergernis! Nichtsdestoweniger kann ich Ihnen sagen, dass das Angebot im Regionalverkehr im Kanton Aargau durch die Kapazitätssteigerung im Huckepackverkehr nicht berührt wird. Unsere betriebliche Plattform verlangt, dass Regionalzüge, die nicht rentieren, in Frage gestellt werden; dadurch kann man vielleicht einen besseren Service anbieten. Wenn eine Linie eingestellt wird, heisst das nicht, dass der Verkehr eingestellt werden soll. Vielmehr haben die SBB den Auftrag, bei Betriebsumstellungen wenn immer möglich einen besseren Service anzubieten. Das hat sich in vielen Fällen bereits so abgespielt. Darum betone ich nochmals, dass die Inbetriebnahme des Huckepackkorridors keine Auswirkungen auf den Personenverkehr im Kanton Aargau hat. Die Analysen der einzelnen Linien ist eine andere Angelegenheit. Diese Linienerfolgsrechnung muss gemacht werden. Vom Parlament wurde sie wiederholt verlangt. Die SBB haben die Erfolgsrechnungen für den Personenverkehr auf den Tisch gelegt. Jene für den Güterverkehr werden in einigen Monaten vorliegen. Dann können wir die Unterlagen publizieren.

Da uns die Sache beschäftigt und weil wir Verbesserungen wollen, ist der Bundesrat bereit, dieses Postulat zu akzeptieren.

#### Ueberwiesen – Transmis

#### 91.051

### 40 Waffenplätze sind genug. Volksinitiative

### 40 places d'armes, ça suffit! Initiative populaire

Botschaft und Beschlussentwurf vom 11. September 1991 (BBI IV 254)  
Message et projet d'arrêté du 11 septembre 1991 (FF IV 246)

Beschluss des Nationalrates vom 29. Januar 1992  
Décision du Conseil national du 29 janvier 1992

**Ziegler Oswald, Berichterstatter:** Wir haben es gestern abend gehört, Schlag auf Schlag folgen sich die Militärvorlagen.

Hier handelt es sich allerdings nicht um eine Militärvorlage, die aus dem Militärdepartement gekommen ist, sondern um eine Volksinitiative. Aber nichtsdestotrotz ist es für das EMD eine ausserordentlich wichtige Vorlage. Die Sicherheitspolitische Kommission beantragt Ihnen mit 9 zu 3 Stimmen, die mit 117 989 gültigen Unterschriften eingereichte Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär», ungültig zu erklären. Eine Minderheit beantragt, dem Bundesrat und dem Nationalrat zuzustimmen, das heisst die Initiative gültig zu erklären, sie Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten, und zwar mit der Empfehlung, sie zu verwerfen. Ausdrücklich hat es die Kommission abgelehnt, für

den Fall des Obsiegens der Minderheit, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Die Kommission ist – weil kein anderer Antrag gestellt wurde – stillschweigend davon ausgegangen, dass die Initiative abzulehnen sei, falls sie gültig erklärt werden sollte. Der Ständerat ist Zweiteiter, der Nationalrat hat die Initiative am 29. Januar 1992 gültig erklärt, empfiehlt aber Volk und Ständen mit 106 zu 39 Stimmen, sie zu verwerfen.

Die Sicherheitspolitische Kommission hat die Initiative an zwei Sitzungen beraten: Am 3. April hat sie eine eingehende Aussprache, insbesondere über die Frage der Gültigkeit, geführt. Allerdings hat sie über die Initiative materiell keinen Beschluss gefasst, sondern aussenstehende Experten mit zusätzlichen Abklärungen beauftragt. Insbesondere musste geklärt werden, ob die Initiative teilweise ungültig erklärt werden könnte und ob bei einer Ungültigerklärung ein Gegenvorschlag der Bundesversammlung überhaupt möglich sei. Am 19. Mai wurden die Meinungen der Gutachter erörtert und nach langen Auseinandersetzungen, wo wieder vorwiegend die Frage der Gültigkeit diskutiert wurde, die eingangs erwähnten Beschlüsse gefasst.

Die Bundesversammlung ist verpflichtet, eine eingereichte Initiative auf ihre Gültigkeit hin zu prüfen. In diesem Punkt bestand in der Kommission Einigkeit; das ergibt sich auch aus Artikel 24 des Geschäftsverkehrsgesetzes und aus Artikel 75 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte.

Eine Initiative darf nur gültig erklärt und zur Abstimmung freigegeben werden, wenn sie die von der Verfassung festgelegten Gültigkeitserfordernisse erfüllt: Die Einheit der Form und der Materie muss gegeben sein, und die Initiative muss tatsächlich vollziehbar sein. Es wurde ja eine Initiative ungültig erklärt, weil sie tatsächlich nicht vollziehbar war.

Die Initiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» ist als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht worden. Die Einheit der Form ist unbestrittenemassen gewahrt. Es besteht auch kein Zweifel, dass sie vollzogen werden kann, auch mit Bezug auf die Rückwirkungsklausel.

Die Mehrheit der Sicherheitspolitischen Kommission ist aber der Meinung, dass die Einheit der Materie nicht gegeben sei. Die Einheit der Materie verbietet, dass mehrere verschiedene Materien in einem Initiativbegehren zusammengefasst werden. Zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative muss ein sachlicher Zusammenhang bestehen. Dieser besteht zwischen den Absätzen 3 und 4, die neu in Artikel 22 der Bundesverfassung eingefügt werden sollen, nach Ansicht der Mehrheit der Kommission nicht.

Während Absatz 3 ein Verbot der Neuerrichtung oder Erweiterung militärischer Uebungs-, Schiess-, Waffen- und Flugplätze statuieren will, sollen gemäss Absatz 4 militärische Anlagen zivilen gleichgestellt sein und bezüglich Bau und Betrieb der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung über den Schutz der Umwelt, der Raumplanung und der Baupolizei unterstellt werden. Absatz 3 beinhaltet ein Verbot verschiedener militärischer Anlagen; Absatz 4 verlangt für alle militärischen Anlagen die Anwendung von Vorschriften wie bei zivilen Bauten. Das Ziel dieser beiden Vorschriften ist somit ganz verschieden. Zudem ist der Anwendungsbereich von Absatz 3 wesentlich enger gefasst als jener von Absatz 4; denn dieser erfasst sämtliche militärischen Anlagen, d. h. neben den militärischen Uebungs-, Schiess-, Waffen- und Flugplätzen auch Kampf- und Führungsbauten wie Geländestärkungen, Festungsanlagen, Führungsinfrastrukturen, Uebermittlungsanlagen, Richtstrahlstationen, Bauten für die Logistik – z. B. Munitionsmagazine, Tankanlagen, Versorgungsmagazine, Zeughäuser, Armeemotorfahrzeugparks, Montage- und Werkstatthallen – und schliesslich auch Bauten für die Rüstungsbetriebe. Somit ist auch der Anwendungsbereich für die beiden Vorschriften ganz verschieden. Jedenfalls ist unbestritten, dass jeder der beiden Absätze einzeln als Initiative eingereicht werden könnte.

Schliesslich soll der Grundsatz der Einheit der Materie die freie und unverfälschte demokratische Willensbildung gewährleisten; das ist der eigentliche Zweck dieser Bestimmung. Bei Initiativen hat dieser Grundsatz die konkrete Willensbildung schon bei der Unterschriftensammlung zu sichern. Die erforderlichen Unterschriften sollen nicht mit Hilfe mehrerer Postulat beigebraucht werden können. Dies gilt um so mehr bei der Abstimmung: Mogelpackungen sind verboten, sie verletzen die Einheit der Materie.

Wenn die Initiative, wie sie eingereicht worden ist, zur Abstimmung kommt, können nur diejenigen Stimmberechtigten ihren Willen wirklich und richtig kundtun, die sowohl Artikel 22 Absatz 3 (neu) als auch Artikel 22 Absatz 4 (neu) der Bundesverfassung zustimmen oder beide Absätze ablehnen. Wer nur Absatz 3 oder nur Absatz 4 zustimmen, kann seinen Willen mit dem Stimmzettel nicht kundtun. Wer somit den Stopp für die Uebungs-, Schiess-, Waffen- und Flugplätze nicht will, aber doch will, dass der Bund militärische Anlagen dem Umwelt-, Raumplanungs- und Baupolizeirecht unterstellt, kann seinen Willen nicht kundtun. Will er dem Absatz 4 zustimmen, muss er auch dem Absatz 3 zustimmen und befindet sich somit in einer Zwangslage: Entweder stimmt er überhaupt nicht, oder er kann nicht so stimmen, wie er tatsächlich will. Die Unterstützung, die ein Postulat dem anderen zu kommen lässt, ist hier ganz klar ersichtlich.

Die Einheit der Materie ist folglich nicht gegeben, die Initiative muss ungültig erklärt werden.

Die Kommission verkennt nicht, dass die Initiative ein Volksrecht ist. Volksrechte dürfen nicht leichthin eingeschränkt werden; dies ist in der Kommission wiederholt bekräftigt worden. Bei der Volksinitiative gibt es aber nicht nur die Rechte der Initianten bzw. der Unterzeichner der Initiative, sondern ebenso sehr geht es hier um die Rechte aller Stimmberechtigten. Diese haben Anspruch darauf, dass ihnen nur Vorlagen zur Abstimmung vorgelegt werden, bei denen mit Ja oder Nein dem tatsächlichen Willen Ausdruck verliehen werden kann. Ihre Kommission will nicht an den Volksrechten rütteln, sie will sie nicht einschränken und auch nicht abschaffen. Sie will nur erreichen, dass in einer so heiklen und wichtigen Sache jeder Stimmberechtigte seinen Willen unverfälscht kundtun kann. Wir erfüllen damit nur eine der Bundesversammlung von der Verfassung auferlegte Pflicht.

Man hört immer wieder, eine Praxisänderung bei dieser Initiative sei nicht gerechtfertigt. Ich lasse die Frage offen, ob und eventuell inwiefern diesbezüglich überhaupt eine Praxis besteht. Ich lasse auch offen, ob – wenn der Ständerat die Initiative ungültig erklären sollte – tatsächlich eine Praxisänderung vorgenommen wird. Wenn schon von Praxisänderung die Rede ist, darf doch nicht übersehen werden, dass auch die Initianten ihre Praxis geändert haben, und zwar mehrfach. Praxis bildet sich, wenn gleiche Fälle behandelt werden. Ich frage: Hatten wir schon einen gleichen Fall? Wäre man tatsächlich large gewesen, eventuell zu large, hätte trotzdem niemand Anspruch darauf, dass der gleiche Fehler wieder gemacht wird, ja, dass man mit diesem Fehler sogar spekuliert. Gerade bei einer so wichtigen und heiklen Vorlage hat der Stimmberechtigte Anspruch darauf – ich wiederhole es –, eine eindeutige, klare Vorlage zur Abstimmung vorgelegt zu erhalten. Je bedeutender und wichtiger die Vorlage ist, um so mehr muss für die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen die freie und unverfälschte Willenskundgebung gewährleistet sein.

Ich habe davon gesprochen, dass es sich um eine wichtige und heikle Vorlage handelt. Das eigentliche Ziel dieser Vorlage liegt doch ganz eindeutig nicht in den Sätzen, wie sie dem Buchstaben gemäss dastehen. Was die Initiative will, dürfte jeder Mann klar sein. Es geht um die Schwächung der Armee – der Armee, die wir noch vor zwei Jahren mit grossem Mehr bejaht haben. Mit Absatz 3 entzieht man dieser Armee sukzessive die Uebungs-, Schiess-, Trainings- und Ausbildungsplätze. In kurzer Zeit wird es kaum noch möglich sein, die Angehörigen der Armee auszubilden und zu schulen. Eine Armee, die nicht mehr üben kann, die man nicht mehr ausbilden kann, wird ihre Aufgaben, die sie nach Verfassung ja immer noch hat, nicht mehr erfüllen können. Damit dürfte die Bedeutung dieser Initiative dargetan sein.

Die Kommission hat auch die Frage diskutiert, ob die Rückwirkungsklausel die Einheit der Materie verletze. Sie hat dies für die Initiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» verneint. Die Verneinung ist aber nicht generell für alle Rückwirkungsklauseln erfolgt. Bei der Waffen-

platz-Initiative regelt diese Rückwirkungsklausel lediglich den Zeitpunkt des Inkrafttretens für einen bestimmten Waffenplatz. Ich fasse zusammen: Die Bundesversammlung ist zuständig und verpflichtet, Initiativen auf ihre Gültigkeit zu prüfen. Initiativen, die den verfassungsmässigen Anforderungen nicht genügen, sind ungültig zu erklären. Bei der Initiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» ist die Einheit der Materie nicht gewahrt. Die unverfälschte und dem tatsächlichen Willen des Stimmberichtigten entsprechende Stimmabgabe ist nicht möglich.

Die Initiative muss deshalb ungültig erklärt werden, was Ihnen die Mehrheit der Kommission beantragt.

**Schoch**, Sprecher der Minderheit: Ich spreche im Namen der Minderheit zu Ihnen, die Ihnen beantragt, die Initiative nicht ungültig zu erklären. Die Zusammensetzung der Minderheit ersehen Sie aus der Ihnen ausgeteilten Fahne.

Es ist Ihnen vielleicht bekannt, dass die Eishockeymannschaft des Schlittschuhclubs Herisau in der Eishockey-Nationalliga B spielt. Wer in Herisau etwas auf sich gibt, besucht gelegentlich ein Spiel dieser Mannschaft. Ich habe das auch schon gemacht. Ich muss Ihnen sagen: Ich bin kein vertrauter eingefleischter Eishockeyfan, und es ist auch schon vorgekommen, dass ich während des Spiels den Puck nicht mehr gesehen habe.

Ich glaube, genauso wie mir gelegentlich beim einen oder anderen dieser Eishockeyspiele ist es im Zusammenhang mit der vorliegenden Waffenplatz-Initiative der Mehrheit der Sicherheitspolitischen Kommission unseres Rates gegangen: Sie sieht den Puck nicht mehr.

Will nämlich eine Initiative ungültig erklärt werden, dann müssen zweierlei Voraussetzungen gegeben sein, zweierlei Voraussetzungen stimmen: Die Ungültigerklärung einer Initiative muss sowohl in rechtlicher wie auch in politischer Hinsicht zwingend sein. Nur wenn diese beiden Voraussetzungen zweifelsfrei erfüllt sind, lässt es sich verantworten, eine Initiative dem Stimmbürger nicht zum Entscheid vorzulegen.

Ich meine, dass im vorliegenden Falle – im Zusammenhang mit der Waffenplatz-Initiative – weder die eine noch die andere Voraussetzung, weder die rechtliche noch die politische, für eine Ungültigerklärung erfüllt ist und dass es deshalb nicht dem geringsten Zweifel unterliegen kann, dass die Initiative gültig ist und Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern somit auch zum Entscheid unterbreitet werden muss.

Zunächst zur rechtlichen Situation: Es gibt in unserer ganzen, umfangreichen Bundesgesetzgebung nur zwei Gesetzesbestimmungen, die sich mit der Frage der Gültigkeit bzw. Ungültigkeit von Volksinitiativen befassen. Das ist zunächst Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung. Dort ist davon die Rede, dass in einer Volksinitiative nicht «mehrere verschiedene Materien» enthalten sein dürfen. Mit dieser Norm, also mit Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung, wird der Grundsatz der Einheit der Materie festgeschrieben. Artikel 75 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, eines Gesetzes übrigens, das noch gar nicht so alt ist – es ist am 17. Dezember 1976 erlassen worden –, präzisiert dann den Grundsatz der Einheit der Materie, und zwar dahingehend, dass gesagt wird, die Einheit der Materie sei gewahrt, «wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht».

Die Formulierung in Artikel 75 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zwingt uns zu einer grosszügigen, zu einer initiativenfreundlichen und damit auch zu einer demokratiefreundlichen Auslegung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen. Genauso hat sich unser Parlament und hat sich auch der Bundesrat in der Vergangenheit stets verhalten. Bundesrat und Parlament waren im Zusammenhang mit der Beurteilung von Initiativen stets offen und grosszügig, ganz im Sinne der wohlverstandenen Mitwirkungsrechte der Bürger.

Bei der Frage, die sich heute stellt, der Frage nämlich, ob die Initiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» gültig oder eben ungültig erklärt werden muss oder kann, sind wir indessen auf die Praxis, die sich im Laufe der letzten Jahrzehnte eingebürgert hat, nicht einmal angewiesen. Wir müssen uns nicht auf die Praxis stützen, sondern für

einen Juristen ist vollkommen klar, dass schon der schlichte Wortlaut von Artikel 75 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte uns dazu zwingt, die Initiative gültig zu erklären, denn dort ist die Rede vom sachlichen Zusammenhang zwischen einzelnen Anträgen, die in einer Initiative enthalten sind. Jedem, der die Initiative liest, müsste schlagartig klarwerden, dass sowohl der neu vorgeschlagene Absatz 3 des Artikels 22 BV als auch der neu vorgeschlagene Absatz 4 dieser Norm – wie auch die Rückwirkungsklausel – miteinander in einem klaren sachlichen Zusammenhang stehen. Es ist völlig eindeutig und lässt sich nicht aus der Welt schaffen, dass dieser sachliche Zusammenhang manifest gegeben ist. Es ist nach meinem Dafürhalten eine klare Sache im Sinne der Minderheit der Kommission – gegen die Mehrheit der Kommission –, dass die Initiative gültig erklärt werden muss, und zwar unabhängig von der bis jetzt geübten Praxis und damit auch unabhängig von dem, was die Experten zur Frage der Gültigkeit gesagt haben. Die Kommission hat bekanntlich zwei Experten beigezogen und ihnen die Frage der Gültigkeit unterbreitet – die Herren Kölz und Eichenberger –, nachdem schon der Bundesrat seinerseits ein Gutachten von Professor Schindler eingeholt hatte. Alle Gutachter sprechen sich klar zugunsten der Gültigkeit der Initiative aus. Das Gutachten Schindler, worauf sich der Bundesrat stützt, sowieso, aber auch die beiden Gutachten Kölz und Eichenberger. Ich weiss, dass jene Mitglieder unseres Rates, die nicht Mitglieder der Sicherheitspolitischen Kommission sind, nicht über die Gutachten verfügen. Aber ich kann Ihnen versichern, dass die Gutachten Schindler und Kölz gänzlich klar sind. Das Gutachten Eichenberger geht etwas mehr in die Einzelheiten, ist etwas differenzierter. Herr Eichenberger äussert sich über mehrere Seiten hinweg im Konjunktiv über Möglichkeiten, die auch noch bestehen könnten, aber auch er kommt schlussendlich (S. 6, 7 und 8 seines Gutachtens) ganz klar zum Schluss, dass eine Ungültigerklärung falsch wäre.

In der Kommission hat sich die Mehrheit auf das Gutachten Eichenberger gestützt, weil es das einzige Gutachten ist, das zur Not noch einen halbwegs brauchbaren Ansatz für eine rechtliche Begründung der Ungültigerklärung abgeben könnte. Ich empfinde es aber gegenüber dem Gutachter Eichenberger als unfair, wenn man sein Gutachten, das auch mit möglichen Varianten spielt, als Grundlage für die Ungültigerklärung heranziehen will. Genau so gut, wie man das Gutachten Eichenberger – so wie das die Kommissionsmehrheit tut – für die Ungültigerklärung heranzuziehen versucht, kann es auch für die Gültigerklärung verwendet werden.

Ich erinnere in diesem Zusammenhang daran, dass sich zahlreiche namhafte Rechtslehrer in den Medien für die Gültigerklärung ausgesprochen haben, allen voran unser früherer Ratskollege Professor Jean-François Aubert, aber auch Professor Yvo Hangartner von der HSG, was vielleicht die Ostschweizer in diesem Rat beeindrucken dürfte, nicht zuletzt die früheren Erziehungsdirektoren des Kantons St. Gallen. Ich meine also, der Wortlaut von Artikel 121 der Bundesverfassung und Artikel 75 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zwingt uns dazu, die Initiative gültig zu erklären.

Jetzt argumentiert aber die Kommissionsmehrheit damit, das sei eine Praxis und eine Praxis könne man auch ändern. Das würden auch unsere Gerichte machen. Es sei gang und gäbe, dass gelegentlich Praxisänderungen vorkommen würden, auch wenn es sich dabei um jahrelang geübte Praxis handle. Schon aus dem bisher Gesagten ergibt sich klar, dass diese Argumentation der Kommissionsmehrheit nicht tauglich sein kann, denn ich sagte Ihnen bereits, dass wir uns nicht auf die Praxis stützen müssen, die grosszügig ist – das stimmt –, die immer demokratiefreundlich war – das stimmt –, denn der Wortlaut von Artikel 75 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zwingt uns gar nicht dazu, dass wir uns auf die Praxis stützen. Es ist dort vom sachlichen Zusammenhang die Rede. Die Frage, ob ein sachlicher Zusammenhang zwischen den einzelnen Abschnitten der Initiative besteht, können wir beantworten, ohne dass wir uns auf die Praxis stützen. Selbst wenn aber die Praxis die Grundlage bildete, muss ich der Kommissionsmehrheit in Erinnerung rufen, dass neben der zwar theoretisch bestehenden Möglichkeit, eine Pra-

xis zu ändern, auch ein anderer Grundsatz besteht, und zwar ein Grundsatz, der sicher mehr Gewicht hat, nämlich das Bedürfnis nach der Rechtssicherheit. Diesem Bedürfnis würde es klar widersprechen, wenn wir jetzt dem Artikel 75 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und auch dem Artikel 121 unserer Bundesverfassung plötzlich einen neuen Inhalt geben würden. Gerade in einem so sensiblen Bereich wie dem der Volksrechte muss das Bedürfnis nach Rechtssicherheit ganz bestimmt einen sehr hohen Stellenwert haben.

Diese Überlegungen führen mich zum eindeutigen und zwingenden Schluss, dass die Rechtslage klar ist und eine Ungültigerklärung der Initiative zweifelsfrei verbietet. Die Ungültigerklärung kann aber zusätzlich auch aus politischen Gründen nicht in Frage kommen. Man kann sich zwar auf politischer Ebene – und das sei hier durchaus konzediert – tatsächlich die Frage stellen, ob es allenfalls richtig oder sogar notwendig sein könnte, gelegentlich präzisere Vorschriften darüber zu erlassen, was mit einer Initiative alles verlangt werden darf, wie eine Initiative aufgebaut und wie sie ausgestaltet sein muss, ob sie zum Beispiel auch Wirkungen nach rückwärts auslösen darf. Das sind Fragen, die wir gelegentlich diskutieren, vielleicht auch neu entscheiden müssen. Aber auch wer der Meinung ist, es bestehe ein Handlungsbedarf, darf sich nicht dazu verleiten lassen, diesen Handlungsbedarf meuchlings – hinterherum – durch die Neuinterpretation bestehender gesetzlicher Vorschriften einzuführen. Er muss das losgelöst von einem konkreten Sachverhalt in einem abstrakten Raum tun, nicht im Zusammenhang mit einer Frage, die konkret auf dem Tisch des Hauses liegt. Wenn schon neue Bestimmungen gesetzlicher Art notwendig sind, dann auf dem üblichen und uns vertrauten Weg der Gesetzgebung. Alles andere wäre nicht fair und würde auch meinem persönlichen Demokratieverständnis und darüber hinaus meinem Verständnis für Rechtsstaatlichkeit diametral zuwiderlaufen. Oder aber weniger akademisch und weniger theoretisch, ein bisschen direkter formuliert: Ich meine, der Kommissionsmehrheit fehle im politischen Bereich ganz einfach der Instinkt. Man spürt doch mit dem Bauch, dass man das, was die Kommissionsmehrheit beantragt, einfach nicht tun darf!

Ich bitte Sie deshalb, für einmal auch Ihren Bauch ein bisschen wirken zu lassen und mit der Kommissionsminderheit für die Gültigkeit der Initiative zu stimmen.

**Küchler:** Ich weiss, es gibt populärere Anträge als denjenigen, den ich hier unterstütze, nämlich den Antrag der Kommissionsmehrheit, die Waffenplatz-Initiative ungültig zu erklären. Ich brauche Ihnen auch nicht speziell zu erklären, dass ich mich als Vertreter eines Landsgemeindekantons immer wieder prinzipiell für die Volksrechte, für diese unmittelbaren Rechte, einsetze. Diese Volksrechte werden denn auch in unserem Rate stets mit grosser Sorgfalt diskutiert und behandelt. Auch unsere vorberatende Kommission hat sich erst nach eingehender Prüfung der gesamten rechtlichen und politischen Situation zu ihrem Entscheid durchgerungen. Und diese Volksrechte sind es gerade, die mich bewegen, für die Ungültigerklärung einzutreten. Ich trete nämlich dafür ein, den Bürgerinnen und Bürgern klare und eindeutige Entscheidungsgrundlagen zu unterbreiten.

Bei der vorliegenden Initiative können aber die Stimmberichtigten ihren wirklichen Willen nicht zum Ausdruck bringen, müssen sie doch, um dem einen Anliegen zuzustimmen, auch einem anderen, mit dem ersten sachlich nicht verbundenen Anliegen ihre Zustimmung geben. Die zuverlässige und unverfälschte Willenskundgebung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ist also nicht gewährleistet. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf das Gutachten von Professor Eichenberger auf Seite 8 und den dort zitierten Professor und früheren Ratskollegen Jean-François Aubert. Es muss auch ganz klar darauf hingewiesen werden, dass in den Absätzen 3 und 4 von Artikel 22 der Bundesverfassung völlig verschiedene Begriffe verwendet werden. So wird in Absatz 3 die Bezeichnung «Uebungs-, Schiess-, Waffen- und Flugplätze» verwendet, während im Absatz 4 lediglich von sogenannten «militärischen Anlagen» die Rede ist. Diese Bezeichnung «militärische Anlagen» geht weit über den Begriff «Waffenplatz» hin-

aus. Auch aus diesem Grunde ist die Einheit der Materie nicht gewährleistet.

Wir müssen übrigens die vorliegende Initiative auch im gesamten Zusammenhang mit den weiteren Volksbegehren sehen, die es allesamt auf eine tranchenweise Abschaffung unserer Armee abgesehen haben, wie dies gestern von Herrn Bundesrat Villiger im Zusammenhang mit dem Armeeleitbild 95 dargelegt wurde. Ich erwähne in diesem Zusammenhang die Rothenthurm-Initiative, die es damals auf den betreffenden Waffenplatz abgesehen hatte; ich erwähne die Rüstungsreferendums-Initiative, die es auf die Rüstung der Armee abgesehen hat; die Kampfflugzeug-Initiative, die es auf die Luftwaffe abgesehen hat; die sogenannte Kostenhalbierungs-Initiative, die unsere Armee, wie gestern erwähnt wurde, zu einer reinen Ortswehr verkommen lassen will. All diese Begehren trachten also danach, unsere Armee als wichtigstes Instrument unserer Sicherheitspolitik und mithin als wichtige Garantien unseres souveränen Staatswesens überhaupt zu eliminieren. Das heisst, die Volksbegehren zielen darauf ab, werden daraufhin «missbraucht», unseren Staat in seinen Grundfesten zu gefährden.

Nun gibt es aber im Staatsrecht auch die Maxime des Verbotes der Gefährdung staatlicher Existenz. Ich betone: die Maxime des Verbotes der Gefährdung der staatlichen Existenz. Ich verweise diesbezüglich auf ein Gutachten der Herren Professoren Eichenberger und Wildhaber im Zusammenhang mit der seinerzeitigen Volksinitiative «für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik».

In diesem Gutachten wird ausgeführt, dass es das Verbot der Existenzgefährdung des Staates gibt, insbesondere wenn man ihn in seinen Grundfesten zu erschüttern trachtet. Bis anhin habe man gewisse einzelne Initiativen als nicht allzu gefährlich betrachtet, das heisst, man habe einfach auf eine Verwerfung hin spekuliert, weshalb diesem Prinzip nicht allzu grosse Bedeutung geschenkt worden sei. Heute aber wissen wir, dass wir es nicht mehr bloss mit einem Einzelfall zu tun haben, sondern dass ganz gezielt weitere Initiativen lanciert wurden und noch lanciert werden, die unsere Armee als solche abschaffen wollen, die also an der Existenz des Staates rütteln. In diesem Kontext betrachtet, verlässt das Volksbegehren, die Waffenplatz-Initiative, ganz offensichtlich die materielle Schranke des Verbotes der staatlichen Existenzgefährdung.

Aehnlicher Auffassung ist übrigens auch Herr Zimmerli, wie wir aus der Presse entnehmen konnten. Auch er anerkennt sogenannte übergeordnete Prinzipien, die es bei Volksinitiativen zu beachten gilt. Dabei spricht er insbesondere vom Prinzip der demokratischen Fairness, das besagt, dass mit Volksbegehren nicht im nachhinein in rechtsstaatlich und demokratisch zustande gekommene Abläufe eingegriffen werden sollte. Er wird sich bestimmt selber noch zu diesem ganzen Fragenkomplex äussern.

Was die sogenannte Rückwirkungsklausel im Zusammenhang mit den Uebergangsbestimmungen anbelangt, schliesse ich mich den Experten Eichenberger, Kölz und Schindler an, die davon ausgehen, dass wir heute keine verfassungsmässigen Bestimmungen haben, solche Klauseln bei Verfassungsinitiativen ungültig zu erklären. Im Zusammenhang mit allen vorerwähnten Initiativen stelle ich aber einen dringenden Handlungsbedarf fest – einen Handlungsbedarf insofern, als künftig verhindert werden muss, dass immer wieder in rechtstaatliche und demokratische Abläufe eingegriffen und letztendlich unser Staatswesen vollständig lahmgelegt werden kann. In diesem Sinne ist die bereits hängige parlamentarische Initiative Zwingli von den zuständigen Gremien als vordringlich zu behandeln.

Aehnliches gilt es auch bezüglich des Titels des Volksbegehrens zu bemerken, der einmal mehr überhaupt nicht mit dem Inhalt der Initiative übereinstimmt und eine vollständige Irreführung der Bürgerinnen und Bürger darstellt. Auch diesbezüglich wäre zu wünschen, dass die Bundeskanzlei künftig in stärkerer Masse danach trachtet, für inhaltlich einwandfreie Bezeichnungen der Volksbegehren zu sorgen. Durch die Ungültigerklärung der Initiative lässt sich aber auch dieser Mangel ohne weiteres eliminieren.

Im Zusammenhang mit der vorliegenden Diskussion wird immer wieder ins Feld geführt, man dürfe die bisherige Praxis betreffend Gültigkeit von Volksinitiativen nicht ändern, das kam auch bei meinen Vorfahren zur Sprache.

Nachdem gerade die sogenannten Armeeabschaffer – wie der Berichterstatter, Herr Ziegler Oswald, richtig bemerkt hat – in letzter Zeit ihre Praxis geändert haben und offensichtlich radikaler geworden sind, drängt sich im Interesse der Erhaltung unseres Staatswesens auch von unserer Seite eine entsprechende Praxisänderung auf. Hundertausende von Bürgerinnen und Bürgern erwarten nun von der bürgerlichen Parlamentsmehrheit ein deutliches Signal, dass wir auf die Dauer nicht mehr gewillt sind, unsere Armee in Salamitaktik oder tranchenweise abschaffen zu lassen, dies um so weniger, als das Schweizervolk 1989 mit Zweidrittelmehrheit deutlich ja zur Armee, zur Landesverteidigung gesagt hat.

Im übrigen liegt auch gemäss Professor Eichenberger eine Praxisänderung durchaus in der Kompetenz des Parlamentes. Ich zitiere von Seite 11 seines Gutachtens: «Was offenbleibt, bedarf jetzt der Entscheidung. Mit anderen Worten: Ob im vorliegenden Fall die Einheit der Materie gewahrt ist oder nicht gewahrt ist, ist im umschriebenen Rahmen entscheidungsbedürftig, und dieser Entscheid steht selbstverständlich nicht der Rechtswissenschaft, also nicht den Experten, zu, sondern ist Sache der Bundesversammlung.» Es ist also Sache unseres Parlaments. Es handelt sich um einen rein politischen Entscheid, der weder ans Bundesgericht noch nach Strassburg weitergezogen werden kann.

Das Parlament hat denn auch schon in früheren Jahren Initiativen ungültig erklärt; ich verweise auf die Zusammenstellung im Gutachten Schindler auf Seite 5. Es würde sich heute also nicht um eine Premiere handeln, sondern wir würden uns in guter Gesellschaft mit unseren Vorgängern befinden. Wie schon erwähnt worden ist: Auch die Gerichte sehen sich von Zeit zu Zeit veranlasst, ihre bisherige konstante Praxis zu ändern.

Was bleibt uns denn noch zu tun? Ich meine, auch wir müssen beherzt und mit härteren Bandagen gegen offene und verdeckte Armeeabschaffer antreten. Eine erste Möglichkeit bietet sich uns hier und jetzt, indem wir – gerade im Interesse unserer Volksrechte und zur Gewährleistung einer unmissverständlichen Willenskundgebung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger – die Initiative ungültig erklären.

Ich ersuche Sie daher, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und den Antrag der Kommissionsminderheit abzulehnen.

**Bühler Robert:** Die Initiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» ist materiell gefährlich, rechtlich und staatspolitisch bedenklich und formell unhaltbar.

Die Initiative ist sicherheitspolitisch gefährlich. Sie erschwert oder verhindert, dass Ausbildungsanlagen, Schiess- und Uebungsplätze mit den heutigen Anforderungen Schritt halten können. Die Flexibilität, die gestern bei der Behandlung des Armeeleitbildes von allen Votanten, besonders denjenigen von links, gefordert wurde, wird – sollte die Initiative angenommen werden – bei der Ausbildung verunmöglich. Wenn Hauptelemente unserer Verteidigungsarmee eliminiert werden – hier geht es um die Ausbildung, anderswo geht es um den Luftschild –, wird sie nicht nur unglaublich, sondern auch unbrauchbar.

Würden die Initianten offen fechten, wäre eine demokratische Auseinandersetzung möglich; sie schieben aber Umweltschutz und Wahrung der Volksrechte vor, verfälschen den Titel, halten sich nicht an die vorgeschriebene Einheit der Materie und biegen das Initiativrecht zum Referendumrecht um. Ich meine: viel auf einmal. Ihre Zielsetzung wirkt durch diese krumme Tour geschickt kaschiert, so dass der Widerstand, der notwendig wäre, um unsere sicherheitspolitischen Ziele erreichen oder erhalten zu können, abbröckelt – auch hier im Rate. Dies ist die eine Seite der Initiative, die sicherheitspolitische, und die Initiative muss deswegen abgelehnt werden.

Bedenklicher ist die andere Seite. Die Initianten verhöhnen die Rechtsstaatlichkeit. Schon beim Titel fängt die Täuschung an.

Es geht um die Verhinderung der Verlegung des 27. Waffenplatzes und nicht um 40 Waffenplätze. Der Titel hätte so von der Bundeskanzlei nicht übernommen werden dürfen.

Die Einheit der Materie ist nicht gewahrt. Die Gutachter lassen dies auch offen. Sie erklären deutlich, vor allem der eine Gutachter, dass es an uns liege, zu handeln. Die Praxis sei bis heute sehr large, zu large gewesen, und diese Praxis führt und führt zur Rechtsverwilderung. Der Ueberwucherung muss endlich Einhalt geboten werden. Herr Kollege Schoch, mir kann man nur eines vorwerfen: Ich handle eventuell zu sehr aus dem Bauche, aber Sie und einzelne Gutachter handeln zu theoretisch.

Mit dem Initiativrecht darf kein Verwaltungsrecht aufgehoben werden. Die Rückwirkungsklausel verstösst eindeutig gegen die Verfassungstreue; faktisch löst die Initiative eine Vorwirkung aus, der Bau ist eingestellt.

Trotz allem spielen sich die Initianten als Hüter der Volksrechte auf. Viele Medien unterstützen sie in diesem Sinne. Es ist eine völlige Umkehr der Werte! Wer das Initiativrecht, das in der Verfassung für diesen Fall nicht vorgesehen ist, missbraucht und nach eigenem Guttünen zurechtfiegt, missbraucht auch die Volksrechte.

Um der Rechtsstaatlichkeit wieder vermehrt zum Durchbruch zu verhelfen, schlägt Ihnen die Mehrheit der Kommission die Ungültigerklärung vor; stimmen Sie dieser zu! Sollte die Kommissionsmehrheit unterliegen, so bringt der Gegenvorschlag von Herrn Kollege Rhinow die zweitbeste Lösung; immerhin wird die Rückwirkungsklausel eliminiert.

**M. Martin Jacques:** Etant donné que je fais partie de la minorité de la commission, il me paraît utile de vous livrer les raisons qui ont motivé cette prise de position, même si Otto Schoch, président de la commission, a donné l'essentiel de l'argumentation.

Les différents avis de droit publiés tous par des juristes éminents, tant pour le Conseil fédéral, le Conseil national ou encore notre commission, démontrent bien la difficulté de l'analyse du texte de l'initiative. La recevabilité des propositions des initiateurs peut s'apprécier dans un sens ou dans l'autre. En l'absence d'une position claire des juristes – ce que l'on peut comprendre – le débat doit dès lors se dérouler sur un plan politique.

La pratique habituelle – il me répugne de parler de pratique, mais je crois qu'il le faut dans le cas présent, quand on va vers plus de démocratie – de la Chancellerie fédérale, comme celle du gouvernement d'ailleurs, fait qu'un texte d'initiative, même s'il n'est pas totalement impeccable sur la forme, est soumis au vote du peuple. Cette minime extension des droits populaires me semble logique dans la mesure où elle permet au souverain de s'exprimer. Cet avis ne peut qu'infirmier ou confirmer les décisions du Parlement. C'est le fondement même de notre démocratie directe. Cette pratique mérite donc d'être maintenue, quel que soit l'objet incriminé.

Dès lors, il m'apparaît logique que l'initiative «40 places d'armes, ça suffit» soit soumise au peuple. Par contre, je vous invite à proposer le refus de l'initiative et ceci pour les raisons fondamentales suivantes: premièrement, Neuchâtel-Anschwilen remplace une place d'armes en voie de désaffection; deuxièmement, le Département militaire fédéral a clairement exprimé sa volonté de ne pas augmenter le nombre de places d'armes au-delà de 40. Il doit par contre maintenir une grande souplesse quant à l'aménagement de ces places, ceci bien sûr en fonction de l'évolution des armes de notre armée.

Ces arguments m'invitent dès lors à vous demander d'entrer en matière et de suivre la proposition de la minorité de la commission comme celle du Conseil national.

**Plattner:** Ich kann mich ziemlich kurz fassen, weil der Kommissionspräsident, Herr Schoch, in sehr präziser und brillanter Art das Wesentliche gesagt hat, was die Minderheit zu ihrem Antrag bewegt.

Sie ersehen aus der Tatsache, dass ich Herrn Schoch voll und ganz zustimme, dass auch ich Mitglied der Minderheit gewe-

sen wäre, hätte ich Gelegenheit dazu gehabt. Der gebrochene Fuss von Ratskollege Piller – mein Kollege sollte mich an der entscheidenden Sitzung vertreten, machte aber Unfall – ist da leider dazwischen gekommen.

Lassen Sie mich deshalb ganz kurz meine Sicht der Dinge begründen.

Ohne in juristische Abhandlungen einzusteigen, muss man doch hier klar sagen, was jetzt im Ständerat passiert: Den Esel meint man, und den Sack schlägt man. Aus den Voten der Mitglieder der Kommissionsmehrheit ist deutlich die Wut zu spüren gewesen über das, was da passiert, eine Wut nicht über die Form. Ich kenne diese Herren jetzt noch nicht lange, aber gut genug, um anzunehmen, dass sie wegen Formfehlern nicht so aus dem Bauch heraus wütend sein würden. Da ist eine Wut über den Inhalt der verschiedenen Initiativen, u. a. über die Neuchlen-Anschwilen-Initiative, die am gängigen Armeebild Kritik üben.

Man meint also den Esel «Inhalt» und schlägt den Sack «Form». Man versucht nun, einen Fehler zu finden. Das war in den Kommissionsberatungen sehr, sehr deutlich zu spüren. Man war sich lange nicht einig, welchen Fehler man der Initiative ankreiden solle, ob die Rückwirkung oder die Einheit der Materie oder gar beides. Die Kommissionsmehrheit hat sich dann auf die Einheit der Materie geeinigt. Aber ich denke, hätten die Experten vielleicht ein bisschen anders argumentiert, wäre auch das andere möglich gewesen. Es ist eine unehrliche Argumentation, weil das eine finale Argumentation ist; man will die Initiative ungültig erklären, und man sucht dann Argumente, wie man dies tun könnte. Ich würde sagen, die Mehrheit kühl hier nun einfach ihr Mütchen an dieser Initiative, in der Hoffnung, dass sie damit durchkommt.

Herr Küchler hat es sehr klar gesagt. Er nennt das einen sogenannten politischen Entscheid. Weshalb? Weil kein Rekurs dagegen mehr möglich wäre, wenn beide Parlamentskammern zustimmen würden. Aber es ist nicht der Inhalt eines politischen Entscheides, dass niemand mehr obendran sitzt, der einen korrigiert, sondern ein politischer Entscheid kann nur dort getroffen werden, wo politischer Spielraum vorhanden ist, wo der Gesetzgeber – und das ist in diesem Fall das Volk aufgrund der Verfassung und der Gesetze – eben diesen Spielraum noch zulässt. In diesem Fall – Herr Schoch hat es eindrücklich gezeigt – ist das nicht so.

Der Versuch, hier politisch entscheiden zu wollen, wo es gar nicht geht, ist ein grosser, ein krasser Fehler. Die Vertreter der Mehrheit, die glauben, im Interesse der Armee zu handeln, übersehen, dass sie der Armee einen Bärendienst leisten würden, wenn sie mit ihrem Antrag durchkämen. Bundesrat Villiger wird zweifellos seine Meinung dazu noch sagen. Er hat deutlich zu verstehen gegeben, dass er – zweifellos als ein Bundesrat, der sich für die Armee einsetzt – gar keine Freude an diesem Antrag der Mehrheit hat. Der Streit über die allfällige Revision von Praxis oder Recht in der Frage der Initiative darf – so sagt er – nun nicht auch noch auf dem Buckel der Armee ausgetragen werden.

Lassen Sie mich noch ein Argument einbringen, das nicht eingebrochen worden ist, das Ihnen aber zeigen soll, in welch gefährliche Gewässer Sie – die Vertreter der Kommissionsmehrheit – Ihr Schiff steuern.

Die Mehrheit begründet im Detail die Ungültigkeit dieser Initiative mit der Behauptung – die ich nicht bestreite –, dass es Bürger geben könnte, die dem ersten Abschnitt der Initiative zustimmen möchten, die aber dem zweiten Abschnitt der Initiative nicht zustimmen. Daraus schliessen sie, dass die Einheit der Materie verletzt sei, die Einheit der Materie, die – ich erinnere Sie – eigentlich ihren Ursprung in der Bundesverfassung hat, wo es heisst, dass bei Partialrevisionen der Bundesverfassung jeweilen nur ein Gegenstand pro Initiative behandelt werden könne, also eine sehr breite, offene Fassung.

Herr Hangartner schreibt in der «Neuen Zürcher Zeitung» zu dieser Art der Argumentation – die nun aus der Bundesverfassung abgeleitet eben so präzis und differenziert verlangt, dass jede Initiative so abgefasst werden müsse, dass es nicht mehr vorstellbar sei, dass Stimmbürger nicht dem ganzen Text zustimmen wollten –: «Die Aussage, ein Verfassungsnachtrag

verstosse gegen den Grundsatz der Einheit der Materie, weil der Stimmbürger die eine Regelung befürworten, die andere jedoch ablehnen könne, kann in dieser strikten Formulierung zum vornherein nicht richtig sein.» Er sagt weiter, sie habe bei nahe alle bisherigen Nachträge zur Bundesverfassung verhindert.

Ich habe das nicht nachgeprüft, aber ich habe mir erlaubt, den Text einer beliebigen bürgerlichen Initiative, die gerade hängig ist, bei der Bundeskanzlei zu holen. Ich lese Ihnen dieses Initiativbegehren nun vor, und Sie werden sehen, dass Sie – wenn Sie hier, bei Neuchlen-Anschwilen, für Ungültigklärung plädieren – dieses von bürgerlicher Seite eingebrachte Initiativbegehren auch ungültig erklären müssen. Es wird dann interessant sein zu sehen, wie die Vertreter der heutigen Kommissionsmehrheit stimmen, wenn dieses Geschäft im Rat zur Diskussion steht. Dieses Initiativbegehren sagt nämlich folgendes:

«1. Spätestens für die auf den 31. Dezember 2002 folgenden Jahre wird die direkte Bundessteuer nicht mehr erhoben.» Da kann ich mir vorstellen, dass es Bürger gibt, die das noch wollen.

«2. Die dem Bund erwachsenden Ertragsausfälle werden – so weit notwendig – durch eine in der Verfassung nach oben begrenzte allgemeine Verbrauchssteuer ausgeglichen.» Ich kann mir nun durchaus vorstellen, dass derselbe Bürger, der der Abschaffung der direkten Bundessteuer zustimmen möchte, nicht einer allgemeinen Verbrauchssteuer zustimmen will, sondern vielleicht einer anderen Lösung, die dem Staat Geld gibt, z. B. einer ökologischen Steuerreform. Vielleicht möchte er auch gar keine Steuern mehr bezahlen.

Das ist also genau dasselbe Problem. Es ist kein Haarbreit Unterschied zwischen dieser Initiative und derjenigen über Neuchlen-Anschwilen. Wenn Sie die zweitgenannte ungültig erklären, dann laden Sie sich eine Last auf, die Sie noch bereuen werden. Sie wären zu schwach, sie dann zu tragen. Sie müssten von jetzt an praktisch alle überhaupt denkbaren Initiativen ungültig erklären.

Versuchen Sie einmal eine Initiative zu formulieren, Herr Ziegler, bei der Sie sich keinen Bürger oder keine Bürgerin mehr vorstellen könnten, die nicht noch irgendwo einen Teil anders haben möchten. Das ist fast nicht mehr möglich. Sie dürfen keine zehn Worte mehr brauchen, denn schon wenn Sie zehn Worte brauchen, wird es heikel; es gibt dann Teile, die einem passen, und andere Teile, die einem nicht passen. So kann das nicht gemeint sein. Herr Hangartner sagt sehr klar, die erwähnte Aussage «kann in dieser strikten Formulierung zum vornherein nicht richtig sein».

Damit ist nun das Argument mit der Praxisänderung, das Herr Küchler so bemüht – mir stehen die Haare zu Berge wegen diesem Argument –, hinfällig; es fällt ins Wasser, in dieses gefährliche Wasser, auf dem die Kommissionsmehrheit mit ihrem Schiff herumfährt. Wenn sie von vornherein nicht richtig sein kann, weil das Initiativrecht in Zukunft sozusagen nicht mehr ausübbar wäre, kann man nicht von einer Praxisänderung sprechen, sondern nur von einer Verletzung der Bundesverfassung!

Ich denke, der Antrag der Kommissionsmehrheit ist schlicht und einfach verfassungswidrig.

Ich denke, das genügt. Es haben genügend Rechtsprofessoren ihre Meinung zu dieser Frage abgegeben. Kein einziger hat bis jetzt gesagt, dass diese Initiative ungültig sei. Herr Eichenberger hat sich ein bisschen um diese Aussage herumgedrückt – das gebe ich zu. Wer ihn kennt, weiss, dass auch er es vielleicht gerne hätte, dass der Inhalt dieser Initiative nie zu einer verpflichtenden Verfassungsbestimmung würde. Aber wenn die Rechtsprofessoren aus der ganzen Schweiz der Meinung sind, dass diese Initiative gültig sein muss, dann sollte man nun hier nicht aus politischem Opportunismus anders argumentieren und noch behaupten, das sei rechtmässig. Rechtmässig wäre es nicht; es wäre, was Jean-François Aubert gesagt hat: ein kleiner, nicht einmal ein ganz kleiner, sondern ein ziemlicher Staatsstreich, was der Ständerat da versucht.

Ich bitte Sie also, der Kommissionsminderheit zuzustimmen und diese Initiative gültig zu erklären.

**M. Coutau:** Il faut bien admettre que cette initiative est mal fabriquée. Elle souffre de réelles imperfections formelles et tout d'abord le titre qui, à l'évidence, ne correspond que d'assez loin à son contenu et à son objectif réel. Ensuite l'unité de la matière est certainement discutable et ne permet pas au citoyen d'exprimer son avis de façon distincte sur les divers objectifs poursuivis par les auteurs de l'initiative. Enfin, la rétroactivité des dispositions transitoires, si elle devenait systématique, est de nature à créer une insécurité juridique incompatible avec un Etat de droit et avec la répartition actuelle des compétences entre les divers organes de notre démocratie. Indépendamment de son objectif matériel, cela représente évidemment beaucoup de défauts formels, il faut en convenir. Dans ces conditions et parce qu'apparemment certains auteurs d'initiatives récentes, de façon délibérée ou par ignorance, présentent des textes formellement approximatifs, je suis d'avis que nous serons contraints d'introduire dans la constitution des règles matérielles qui définissent plus clairement l'exercice du droit d'initiative. A défaut de ces règles précises, nous nous exposerons soit à des abus manifestes de ce droit, avec toutes les insécurités de fonctionnement de nos institutions que cela entraîne, soit à des reproches fondés à l'égard de décisions arbitraires d'irrecevabilité que nous pourrions être amenés à prendre de cas en cas.

A mes yeux, il s'agit de régler la question du titre ainsi que celle de l'unité de la matière à la lumière des expériences réunies jusqu'ici. Il s'agit aussi de mettre un frein aux initiatives à répétition qui traitent d'un même sujet malgré une décision négative récente du peuple et des cantons. Il s'agit enfin de définir les limites à l'intention de ceux qui récoltent les signatures en utilisant des méthodes d'intimidation ou de pression qui relèvent parfois davantage de l'extorsion que de la libre expression d'un droit démocratique.

Pour ce qui est du titre, il suffirait tout simplement d'appliquer la loi. Je constate que l'article 69 de la loi sur les droits politiques est parfaitement clair: «Lorsque le titre d'une initiative induit en erreur, contient des éléments de publicité commerciale ou personnelle, ou prête à confusion, il incombe à la Chancellerie fédérale de le modifier». Or, jusqu'ici, la Chancellerie n'a pas été suffisamment attentive à cette disposition qui est restée largement lettre morte. Il conviendrait d'être beaucoup plus strict à cet égard. Dans le cas particulier, cela n'a pas été le cas non plus, mais on ne peut pas l'imputer aux auteurs de l'initiative.

Je ne m'attarderai pas sur les autres points que j'ai cités comme devant faire l'objet de révisions constitutionnelles ou légales: rétroactivité, répétition, récolte des signatures. Des propositions sont, en tout cas partiellement, en cours à ces sujets, et nous aurons l'occasion d'en reparler.

J'en viens donc à la controverse d'aujourd'hui qui porte essentiellement sur l'unité de la matière. J'admetts volontiers qu'elle est contestable. Mais je constate que le Conseil fédéral l'a admise, en consacrant une demi-page du message à l'exposé de ses motifs. Je constate aussi que les rapporteurs de la commission du Conseil national ont consacré une attention soutenue à cet aspect de la question. Néanmoins, lors du débat au Conseil national, cet aspect n'a pas été repris et aucune proposition formelle n'a été présentée pour concrétiser les doutes exprimés par les rapporteurs. La commission de notre conseil a voulu s'entourer d'avis d'experts. Ils ont fourni des réponses assez convergentes, admettant pour l'un que, dans le cas particulier, l'unité de la matière est respectée, exposant pour l'autre les divers avis de la doctrine et de la jurisprudence et nous laissant à nous, politiques, le soin d'arbitrer.

A propos de jurisprudence, il est vrai que, jusqu'ici, dans les cas litigieux, le doute a bénéficié très généralement aux initiateurs. La pratique du Parlement a été très tolérante. A deux seules reprises, où le doute n'était guère permis, le Parlement a refusé de soumettre une initiative au vote populaire pour défaut d'unité de la matière. On peut regretter cette tolérance interprétative et, sans tomber dans un formalisme excessif, souhaiter plus de rigueur dans l'examen de la recevabilité. Mais, dans le cas particulier, après tous les avis positifs exprimés, venir au dernier moment changer d'interprétation, sans avoir crié gare au préalable, cela ne me semble pas digne d'un

comportement démocratique. Il ne m'apparaît pas correct de changer les règles du jeu sans en avoir averti clairement, au préalable, les joueurs.

Même si la rétroactivité n'est pas au centre des débats, certains reprochent aussi cet aspect à l'initiative. Or, il n'est pas logique de reprocher aux initiateurs de proposer une mesure rétroactive en leur imposant, pour notre part, une décision qui serait, elle, rétroactive!

Pour ce qui est de l'unité de la matière, on ne peut pas découvrir au dernier moment qu'elle ferait défaut, et cela en contradiction avec une pratique inverse, quasi constante. Pour mon compte, je conviens qu'il faut être plus rigoureux dans l'exercice du droit d'initiative, mais annonçons cette intention et fixons des limites claires. Après, mais après seulement, nous serons légitimés à nous référer à ces règles pour déclarer irrecevable un texte qui ne s'y conformerait pas.

Cette initiative me semble disproportionnée, en partie inutile, compte tenu des déclarations du Conseil fédéral, inacceptable dans ces conséquences à long terme sur la qualité de la formation des militaires. Je m'y opposerai donc résolument. Mais ce n'est pas parce qu'elle est menaçante ou embarrassante que nous devons la considérer comme irrecevable, en usant d'un formalisme inédit et, par conséquent, suspect.

D'ores et déjà et pour les mêmes raisons de fond que je viens d'évoquer, je m'opposerai également au contre-projet. Je le considère comme superflu, compte tenu des engagements du Conseil fédéral, tant sur le fond que du point de vue de son opportunité politique. Il n'incitera certainement pas les initiateurs à retirer leur propre texte. Je crois que nous avons de meilleurs arguments à faire valoir devant le peuple et les cantons pour faire échouer cette initiative que d'échafauder à la dernière minute une sorte de stratagème qui exprimerait davantage notre embarras que notre conviction.

C'est la raison pour laquelle, sans vouloir reprendre la parole ultérieurement au cas où vous entreriez en matière, je vous propose de suivre la minorité de la commission et de déclarer cette initiative recevable.

**Loretan:** Bevor ich auf drei Gründe eingehe, die für die Ungültigerklärung der Waffenplatz-Initiative sprechen, möchte ich zwei Vorbemerkungen machen. Ich hoffe, dass beide den Kollegen Plattner dazu führen, mein Votum wenigstens als ehrlich zu betrachten. Selbstverständlich wird er damit im Gehalt nicht einverstanden sein; das wäre zu viel verlangt.

**Erste Vorbemerkung:** Als ich in der ersten Behandlungsrounde in der vorberatenden Kommission den Antrag einbrachte, die Initiative sei ungültig zu erklären, habe ich unterstrichen, es gehe primär darum, die Diskussion über einen der zentralen Punkte der Initiative, über die rückwirkende Verhinderung des Waffenplatzes Neuchâtel-Anschwilen, in bezug auf die staatsrechtliche und staatspolitische Problematik in Gang zu bringen: eine Diskussion, welche weder in der nationalrätslichen Kommission noch im Plenum des Erstrates – wie das schon Kollege Coutau bemerkt hat – erschöpfend geführt worden ist. Auch der Bundesrat beschränkt sich in seiner Botschaft auf den Seiten 5 und 6 auf einige kurze Ausführungen, indem er sich zur Hauptsache auf die bestehende langjährige Praxis der Bundesversammlung und des Bundesgerichtes – in bezug auf kantonalrechtliche Initiativen – beruft. Er anerkennt keine materiellen Schranken im ungeschriebenen Verfassungsrecht für eine Verfassungsrevision.

**Zweite Vorbemerkung:** In der politischen Diskussion – um eine solche handelt es sich auch hier, denn wir sind ja ein politisches Gremium und nicht nur ein Professorenkollegium – lassen sich staatsrechtliche und staatspolitische Argumente nicht durchwegs klar und sauber trennen. Es wird auch mir nicht gelingen.

**Nun zur Sache:** Es gibt drei Gründe, die dafür sprechen, die materielle Gültigkeit der vorliegenden Volksinitiative intensiv und sorgfältig zu prüfen:

1. Die fehlende Einheit der Materie zwischen den neuen Absätzen 3 und 4 des Artikels 22 der Bundesverfassung. Hier liegt nach meiner Meinung ein Verstoss gegen geschriebenes Verfassungs- und Gesetzesrecht vor.
2. Die Rückwirkungsklausel in der Übergangsbestimmung,

neuer Artikel 20. Hier liegt ein Verstoss gegen ungeschriebenes Verfassungsrecht, gegen materielle Schranken der Verfassungsrevision vor, weil grundlegende Verfassungswerte verletzt werden.

### 3. Der irreführende Titel.

Ich beginne mit dem Titel; die Irreführung des Stimmbürgers fängt schon hier an. Der Vorsteher des EMD hat in der nationalrätlichen Debatte die Initiative wegen der Diskrepanz zwischen dem Fett- und dem Kleingedruckten als Mogelpackung bezeichnet. Der Titel spricht nur von Waffenplätzen und Umweltschutz. Viele Leute werden dadurch veranlasst, der Initiative zuzustimmen, sofern sie an die Urne gehen. Sie werden sagen: eine völlig normale Forderung heute – die kann ich unterstützen.

Die Initiative bezweckt indessen etwas völlig anderes. Sie will nicht einfach nur maximal 40 Waffenplätze erlauben; sie will mit Blick auf die Zukunft überhaupt keine Waffen-, Schiess- und Uebungsplätze mehr, und sie will über die Gleichstellung des kantonalen und kommunalen Rechtes mit dem Bundesrecht jeglichem Störmanöver in Gemeinden und Kantonen gegen militärische Anlagen Tür und Tor öffnen.

Es wäre gemäss Artikel 69 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte Pflicht der Bundeskanzlei gewesen, den irreführenden Titel der Waffenplatz-Initiative von Amtes wegen an deren Text anzupassen. Das ist leider nicht geschehen.

Ich komme zum zweiten, zum zentralen Punkt, wenn es um die Frage der Gültigkeit oder Ungültigkeit dieser Initiative geht, nämlich zur Frage, ob die von der Bundesverfassung und vom Bundesgesetz über die politischen Rechte verlangte Einheit der Materie gegeben sei oder nicht. Hier hat uns das Gutachten von Herrn Professor Kurt Eichenberger, Basel, in der Kommission einiges an Klärung gebracht. Herr Professor Eichenberger kann heute übrigens seinen 70. Geburtstag feiern; ich möchte ihm dazu herzlich gratulieren. Herr Eichenberger ist – darin ist Herr Kollege Schoch mit mir vermutlich einig – ein mindestens ebenso renommierter Jurist wie Kollege Schoch. Ich erlaube mir daher, Herrn Eichenberger nachfolgend jeweils zu zitieren.

Artikel 75 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte schreibt vor, dass die Bundesversammlung eine Initiative ungültig erklären muss, wenn diese die Einheit der Materie – gemäss Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung – oder die Einheit der Form – sie steht hier nicht zur Diskussion – nicht wahrt. Die Einheit der Materie ist dann gewahrt, wenn zwischen den verschiedenen Anliegen, die in einer Initiative aufgegriffen werden, der schon häufig zitierte «sachliche Zusammenhang» – ein Ausdruck des Gesetzes – besteht, und zwar sowohl in bezug auf die Zielsetzungen als auch in bezug auf die Mittel, um jene zu erreichen.

Im besagten Gutachten führt Professor Eichenberger auf den Seiten 7 und 8 aus: «Wählt man für die Bestimmung der Einheit den Ansatz bei den Zielsetzungen und bei der Nennung der Mittel, wird man bei einer Auslegung der Initiative nach dem vorgelegten Wortlaut und nach den namhaft gemachten interpretatorischen Anhaltspunkten einige Mühe haben, eine einheitliche Zielsetzung herauszulesen. In Absatz 3 (Errichtungs- und Erweiterungsverbot) ist dem Text einfach und ohne weiteres zu entnehmen, dass es beim Status quo bleiben soll: Es gibt keine neuen oder erweiterten militärischen Anlagen der aufgezählten Art mehr.» Der Gutachter fährt weiter: «In Absatz 4 wird eine Art 'Civilisierung' militärischer Anlagen angestrebt ...., und zwar nach dem Titel der Initiative im Interesse des Umweltschutzes, nach dem Wortlaut und nach den mutmasslichen Wirkungen der Norm im Interesse einer Einfügung der militärischen Anlagen in das System der raumrelevanten und umweltschützenden Rechtsordnung des jeweiligen Standortes.» Der Gutachter Eichenberger sagt weiter: Es «können die Anliegen der zwei Absätze unabhängig voneinander bestehen und verfolgt werden. Eine notwendige und ständige Verknüpfung gar, dass das eine nicht ohne das andere beabsichtigt, geordnet und vollzogen werden könnte, fehlt. Es sind zwei eigenständige Zielsetzungen, und keines der Anliegen ist notwendigerweise Mittel des anderen». Der Gutachter führt weiter aus: «Absatz 3 kann ohne die rechtlichen Unterstellungen nach Absatz 4 realisiert werden. Für Absatz 4 bildet

Absatz 3 keine rechtliche oder faktische Voraussetzung.» «Folgt man» – sagt Eichenberger weiter – «derartigen und zusätzlich möglichen Ueberlegungen, werden zwei Gegenstände mit der Initiative eingebbracht. Der sachliche Zusammenhang nach Artikel 75 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte könnte verneint werden. Dies würde .... zur Verneinung der Einheit der Materie führen.»

Jetzt folgt der Passus, den bereits Kollege Küchler angeführt hat: «Was offenbleibt, bedarf jetzt der Entscheidung», und diese ist gemäss Professor Eichenberger klarerweise Sache der Bundesversammlung.

Ich räume durchaus ein, dass Professor Eichenberger, bevor er zu diesem Schluss kommt, auch Argumente gegen die Annahme des fehlenden sachlichen Zusammenhangs anführt, so dass man tatsächlich auch die gegenteilige Meinung aus seinem Gutachten herauslesen kann, was durchaus dem äusserst weiten Horizont und dem totalen Ueberblick dieses Rechtsglehrten entspricht.

So eindeutig – das gebe auch ich zu – ist das Gutachten Eichenberger nicht, aber für mich interpreiere ich es so, dass eine Praxisänderung durch die Bundesversammlung an diesem Beispiel rechtlich durchaus vertretbar und haltbar ist.

Praxisänderungen – darauf ist auch schon hingewiesen worden – sind an sich nichts Ungeheuerliches. Solche machen die Gerichte, Regierungen, Verwaltungen in ihren Entscheiden. Warum soll nicht auch das Parlament in der heutigen politischen Situation, wo das Initiativrecht immer häufiger missbräuchlich angewendet wird, eine solche Praxisänderung vornehmen? Kollege Küchler hat mit guten Beispielen auf die Notwendigkeit dieser Praxisänderung hingewiesen. Eine Bemerkung zu Kollege Plattner: Er hat gegenüber der Steuer-Initiative des Schweizerischen Gewerbeverbandes ebenfalls den Verdacht auf Ungültigkeit geäusser. Hier handelt es sich – wenn ich das richtig sehe – um eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung. Und hier gibt es einen Spielraum für das Parlament, in dessen Rahmen auch Mängel – wie die von Herrn Plattner behaupteten – korrigiert werden können. In der vorliegenden Waffenplatz-Initiative haben wir es mit einer ausformulierten Initiative zu tun. Das ist der kleine, aber doch wichtige Unterschied.

Zum letzten Punkt in diesen Ueberlegungen zur Ungültigkeit der Waffenplatz-Initiative. In die Beurteilung dieser Frage fliesst klarerweise auch das Problem der Rückwirkungsklausel ein, die gegen Neuchlen-Anschwilen gerichtet ist. Solche Rückwirkungsklauseln sind sowohl staatsrechtlich als auch staatspolitisch äusserst bedenklich, weil so durch die Hintertür ein verkapptes Referendum gegen rechts- und kompetenzgemäß gefasste Beschlüsse des Parlaments eingeführt wird. Parlamentsbeschlüsse sollen über das Instrument der Volksinitiative ausgehebelt und aufgehoben werden. Im vorliegenden Fall haben die eidgenössischen Räte im Rahmen der Baubotschaften 1989 und 1990 Kredite für die Verlegung des Waffenplatzes St. Gallen und für die Ersatzbauten in Neuchlen-Anschwilen beschlossen, in eigener Kompetenz, verfassungsmässig abgestützt. Wir haben auch die Kredite beschlossen, um den Bau von Neuchlen-Anschwilen abzuschicken.

Nun will man diese Parlamentsbeschlüsse, unter Missachtung der Kompetenzordnung der Verfassung, mittels einer Volksinitiative, im besonderen mit der Uebergangsbestimmung, umstossen. Solcher Missbrauch des Initiativrechts untergräbt die von der Verfassung festgelegte Kompetenzordnung, die Rechtsstaatlichkeit, die Rechtssicherheit und das Vertrauen in unsere Institutionen. Die Rechtssicherheit ist ein ebenso hohes Rechtsgut wie die direkte Demokratie oder der Föderalismus. Mit solchen Initiativen werden die Instrumente der direkten Demokratie, etwas vom Wertvollsten, das wir haben, zu Tode geritten.

Es trifft zu, dass sich Bundesrat und Bundesversammlung bislang im Falle von Initiativen, die eine Rückwirkung vorgesehen haben – ich denke an «Stopp dem Beton – für eine Begrenzung des Strassenbaus», an die Rothenthurm-Initiative –, für die Zulässigkeit solcher Klauseln entschieden haben. Bundesrat und Bundesversammlung haben damit die Existenz

von materiellen, ungeschriebenen Schranken der Verfassungsrevision verneint. Alle drei der Kommission vorgelegten Gutachten kommen zwar zum Schluss, wegen der Rückwirkungsklausel könne die Waffenplatz-Initiative nicht als ungültig erklärt werden. Professor Eichenberger fügt indessen dieser Feststellung in seinem Gutachten auf Seite 15 bei: «Anders wäre es nur zu haben» – eben die Ungültigerklärung –, «wenn das Parlament zu einer radikalen Praxisänderung oder zu einer vorgängigen Verfassungsrevision über die Revisionsbestimmungen mit autonomen Schrankenregelungen schreiten würde.»

Das Parlament sollte sich nach meiner Meinung eine Praxisänderung gründlich überlegen, wenn auch zuzugeben ist, dass die Barriere dafür hier noch höher gesetzt ist als bei der Frage der Einheit der Materie, weil man sich eben auf ungeschriebenes Verfassungsrecht, auf materielle Schranken der Verfassungsrevision, berufen müsste.

Diese Diskussion angesichts des zunehmenden Missbrauchs des Initiativrechtes jetzt aufgenommen zu haben ist das Verdienst und war die Pflicht der vorberatenden Kommission. Möglicherweise kommen wir jetzt noch nicht zum Ziel. Doch die Diskussion – auch in der Öffentlichkeit und in den Medien – ist in Gang gebracht, und das ist entscheidend. Denn wir dürfen uns – ich wiederhole das – unsere Volksrechte nicht von fundamentalistischen Aktionskomitees zuschanden machen lassen.

Es ist allerdings nicht leicht, für die Zukunft de lege ferenda einen rechtsstaatlich befriedigenden Weg aus dieser von diesen und anderen Initianten angerichteten staatsrechtlichen und staatspolitischen Misere zu finden. Man riskiert den Vorwurf, ein Antidemokrat zu sein. Einen möglichen Weg für die Zukunft kann die zurzeit im Nationalrat in der Phase der Kommissionsberatung steckende parlamentarische Initiative Zwingli weisen.

Für heute kann rein rechtlich gesehen die Frage der Ungültigkeit wegen der Rückwirkungsklausel offenbleiben: Die Initiative ist, wie gesehen und schon vielfach dargestellt, schon wegen der fehlenden Einheit der Materie zwischen den zu Artikel 22 vorgeschlagenen Absätzen 3 und 4 – ganz abgesehen von der Rückwirkungsklausel – materiell ungültig zu erklären. Ich unterstütze aus den vorgetragenen Gründen rechtlicher und politischer Art den Antrag der Kommissionsmehrheit und bitte Sie, dasselbe zu tun.

**On. Morniroli:** Posso condividere l'intenzione di prendere lo spunto da questa iniziativa per esaminare il discutibile principio delle clausole con effetto retroattivo, un discorso generale che deve essere affrontato con urgenza. Penso che in questa iniziativa sia proprio la clausola retroattiva a indisporre, a dar fastidio.

Durante il dibattito sull'F/A-18 davanti a questa lodevole Camera e riferendomi alla minacciata iniziativa contro aerei militari, proprio a proposito della prevista clausola retroattiva ho esclamato:

«So kann es nicht weitergehen, sonst bleiben wir alle besser zu Hause.» Dies habe ich in der Märzsession gesagt, und dies wiederhole ich heute.

Rückwirkende Übergangsbestimmungen, integriert in Volksinitiativen, sind ein verfassungsrechtliches Übel – es wurde heute morgen mehrmals erwähnt –, und dieses Übel sollte ausgemerzt werden. Diese Initiativen sind nicht explizit erlaubt, aber auch nicht formell verboten. Sie sollten auf dem Weg der Verfassungsänderung als unzulässig erklärt werden. Das Übel wird sicherlich nicht aus der Welt geschafft, indem wir die vorliegende Initiative ungültig erklären.

Wie Sie wissen, hat Nationalrat Zwingli am 11. März 1991 mit einer parlamentarischen Initiative die Schaffung verfassungsrechtlicher Grundlagen für Eingriffsmöglichkeiten der eidgenössischen Räte gegen die zunehmende Tendenz gefordert, Volksinitiativen mit Rückwirkungsklauseln zu versehen. Die zuständige Kommission hat das Geschäft am 13. September 1991 behandelt. In einem Gutachten des Rechtsdienstes der Bundeskanzlei wird bereits am 19. April des gleichen Jahres Stellung bezogen. Ich zitiere aus diesem Dokument: «Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes bedarf die Aende-

rung einer gefestigten Verfassungsauslegung der förmlichen Verfassungsänderung. Diese gefestigte Verfassungsauslegung ist durch die bisherige Praxis bei Behandlung von Volksinitiativen gegeben.»

Die Einführung materieller Schranken der Verfassungsrevision im Bereich des Initiativrechts – und seien sie auch noch so begrenzt – bedarf also auch unter diesem Gesichtswinkel der Zustimmung von Volk und Ständen, denn sie schränkt den Generalvorbehalt der Rechte des Volkes und der Stände nach Artikel 71 der Bundesverfassung inhaltlich ein. Zum gleichen Schluss kommt Professor Andreas Auer von der Universität Genf in seinem im Auftrag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates erstellten Gutachten vom 14. Mai 1992:

«Si l'Assemblée fédérale estime qu'il faut empêcher que des initiatives populaires soient munies de clauses rétroactives, il faut introduire une nouvelle disposition dans la Constitution fédérale elle-même.»

Eine Änderung von Artikel 69 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte genügt somit nicht.

Ich möchte anregen – was auch schon Kollege Küchler gesagt hat –, dass die Behandlung der Initiative Zwingli prioritär vorangetrieben wird. So weit zur Rückwirkung; nun zurück zur vorliegenden Initiative.

In un primo tempo ero contrario che l'Assemblea federale invalidasse questa iniziativa. L'argomento della mancanza di unità di materia mi sembrava prettamente pretestuoso. Il fatto che negli anni passati sono state accettate più di una iniziativa che avrebbe giustificato una sentenza capitale da parte del Parlamento rappresenta ora evidentemente una «Praxisänderung» politicamente delicata.

Ich habe mich aber doch zugunsten der Praxisänderung respektive für die Ungültigerklärung der Initiative entschlossen.

1. Ich sitze jetzt seit sechs Monaten in diesem Parlament, und für die bisherige elastische – besser: zu elastische – Auslegung der verfassungsmässigen Grundlagen will ich die Verantwortung nicht übernehmen.

Ich will mich für die uneingeschränkte Respektierung der Bundesverfassung einsetzen. Der Rechtsdienst der Bundeskanzlei hält in seiner bereits erwähnten Stellungnahme zur Initiative Zwingli folgendes fest: «Die bisherige übereinstimmende Praxis der eidgenössischen Räte, des Bundesrates und des Bundesgerichtes zu den verfassungsrechtlichen Erfordernissen der Einheit und Form der Materie war während langer Jahre seltsam nachsichtig.» Gerade aus diesem Grund kommt Professor Auer im erwähnten Gutachten zum Schluss, dass eine Ungültigerklärung der Initiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» sich nicht rechtfertige: Die fehlende Einheit der Materie sei nicht einschneidend als bei früheren, nicht beanstandeten Volksinitiativen. Mit anderen Worten: Es ist eben eine Praxisänderung notwendig. Für diese setze ich mich aus den angeführten Überlegungen kompromisslos ein.

In der bisherigen Praxis findet man wenige Fälle, bei denen es zur Intervention des Parlaments gekommen ist. Zu Beginn der zwanziger Jahre wurde eine Volksinitiative durch die Räte aufgeteilt und in zwei Vorlagen zur Volksabstimmung unterbreitet. Ungültig erklärt wurden ganze zwei Volksinitiativen (Initiative Chevallier 1956 und diejenige gegen Teuerung und Inflation von 1977). Bei einer weiteren Initiative sprach sich der Ständerat für die Ungültigerklärung aus, der Nationalrat jedoch dagegen.

2. Man kann sich wohl fragen, ob es psychologisch vernünftig sei, gerade bei einer Initiative im EMD-Bereich einen Riegel vorschieben zu wollen. Ich glaube aber, dass man das Problem entschärfen kann, indem man die Öffentlichkeit darüber informiert, dass wir gegenwärtig 39 Waffenplätze haben und dass der Bau von neuen nicht vorgesehen ist, um so mehr, als das Armeeleitbild 95 eine Reduktion der Bestände unseres Heeres um ein Drittel vorsieht, womit diese Initiative für mich materiell schon «gestorben» ist – Grund genug, um die Spielregeln gerade anhand dieser Initiative demonstrativ durchzusetzen.

3. Eine Ungültigerklärung hat in diesem Sinn eine erzieherische Wirkung. In Zukunft werden Initiativkomitees sich ein bisschen mehr anstrengen, sorgfältiger formulieren und ins-

besondere nicht mehr versuchen, den Stimmbürger gewollt oder ungewollt irrezuführen.

Auf die Begründung der These der fehlenden Einheit der Materie brauche ich nicht weiter einzugehen.

Erlauben Sie mir dagegen einige Bemerkungen zum Titel. Der Titel ist irreführend. Der Stimmbürger, der geglaubt hat, er unterschreibe eine Volksinitiative, welche eine Beschränkung der Gesamtzahl von Waffenplätzen zum Ziel habe, wurde geprellt. Der vorgesetzte Absatz 3 (neu) zu Artikel 22 präzisiert nämlich: «Militärische Uebungs-, Schiess-, Waffen- und Flugplätze dürfen weder neu errichtet noch erweitert werden.» Der Titel «40 Waffenplätze sind genug» widerspiegelt nur marginal den Inhalt des Initiativtextes. In diesem Zusammenhang möchte ich dem Bundesrat einen Vorwurf nicht ersparen – er kann diesen dann auf dem Dienstweg an die Bundeskanzlei weiterleiten.

Artikel 69 (Vorprüfung) des Bundesgesetzes über die politischen Rechte besagt in Absatz 2: «Ist der Titel einer Initiative offensichtlich irreführend, .... so wird er durch die Bundeskanzlei geändert.» Nun mag es eine Ermessensfrage sein, ob der Titel im vorliegenden Fall irreführend ist; persönlich habe ich daran keine Zweifel.

Aus den dargelegten Überlegungen unterstütze ich den Antrag auf Ungültigerklärung der vorliegenden Initiative und bitte Sie, sich dem Antrag der Kommissionsmehrheit anzuschliessen.

**Zimmerli:** Noch beneidet man uns weitherum um unsere direkte Demokratie, die trotz höchster Anforderungen an die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger immer noch funktioniert, wenn auch recht behäbig, aber doch so, dass die wichtigen Sachentscheidungen vom Volk getragen werden. Noch sind wir mit Recht stolz auf diese Demokratie. Wie lange noch? Das muss ich angesichts des Missbrauchs des Initiativrechts fragen, wie er bei der heute zu behandelnden Waffenplatz-Initiative – und nicht nur bei ihr – praktiziert wird. Denn dass es sich dabei um einen Missbrauch handelt, ist merkwürdigweise weitgehend unbestritten: bei den zahlreichen Gutachtern, bei den bürgerlichen Politikerinnen und Politikern, und nicht nur bei ihnen, sondern auch bei den Medien, die ja die Stimme des Volkes verkörpern. Nur weiß man leider nicht die richtigen Konsequenzen daraus zu ziehen.

Wir riskieren bei der Behandlung der Initiative, die uns heute beschäftigt, gerade jener Gefahr zu erliegen, vor der Herr Bundesrat Villiger in der letzten Woche bei der Behandlung der F/A-18-Beschaffungsvorlage eindrücklich gewarnt hat, nämlich nur vor dem Zeitgeist statt vor der Geschichte bestehen zu wollen, und zwar aus Angst vor der Verantwortung und letztlich auch aus Angst vor dem Volk, die man staatspolitisch geschickt als Respekt vor dem Souverän etikettiert, womit man noch Beifall erntet. Damit hätten wir doch gerade bei der Behandlung der Waffenplatz-Initiative wirklich Grund, uns hier in diesem Haus öffentlich zu fragen, wer denn eigentlich wen provoziere und wer auf Konfrontationskurs gehe. Ich verweise auf die Debatte im Nationalrat.

Sie werden mir empfehlen, mich nicht provozieren zu lassen und dem Volk doch gefälligst jenes Vertrauen entgegenzubringen, das es verdiente. Es werde schon richtig entscheiden, auch über höchst Fragwürdiges oder gar Unsinniges. Alles unter Hinweis auf die entsprechende Philosophie, die den bundesrätlichen Botschaften zu rechtsmissbräuchlichen Initiativen zugrunde liegt. Damit verbrennt man sich die Finger nicht, und die Rechtswissenschaft bemüht sich, die politische Zurückhaltung von Bundesrat und Parlament als ständige Praxis zu qualifizieren, von welcher man aus Gründen der Fairness nicht abweichen dürfe.

Und dann wursteln wir einfach weiter, als ob nichts geschehen sei, und warten auf den nächsten Angriff auf unsere direkte Demokratie mit den Mitteln der direkten Demokratie. So einfach ist das.

Für mich ist die Grenze des Erträglichen spätestens mit der Waffenplatz-Initiative überschritten. Ich bin überzeugt, dass wir die Funktionstauglichkeit unserer verfassungsmässigen Institutionen ernsthaft gefährden, wenn wir uns nicht hier und heute fragen, ob wir den Dingen einfach den Lauf lassen dür-

fen. Ich habe Angst, dass wir in der Staatengemeinschaft zum direktdemokratischen Sicherheitsrisiko werden, wenn wir tapferlos zusehen, wie man unsere Volksrechte missbraucht. Nach den Erfahrungen, die uns die Geschichte lehrt, kann ich nicht verstehen, wie man einerseits einen klaren politischen Missbrauch des Initiativrechtes diagnostiziert und im gleichen Atemzug eben diesen Missbrauch als rechtlich zulässig akzeptiert, nur weil Tausende mit ihrer Unterschrift dem Wunsch nach Missbrauch Nachdruck verleihen. Zumindest öffentlich fragen müssten wir uns, ob es tatsächlich so einfach ist.

Ich bin deshalb unserer Kommission außerordentlich dankbar, dass sie sich dieser Frage intensiv angenommen hat, und stimme dem Antrag auf Ungültigkeit im Ergebnis zu, auch wenn mich die dafür gegebene Begründung, es liege ein Verstoß gegen den Grundsatz der Einheit der Materie vor, zumindest nicht restlos zu überzeugen vermag.

Sie müssen jetzt nicht befürchten, dass ich einen Professorenstreit provozieren will und mein Votum zu einem staatsrechtlichen Diskurs degenerieren lassen möchte. Sie wissen ja – mit Ausnahme von Herrn Plattner –, dass sich die Professoren in dieser Sache nicht einig sind. Vorläufig zähle ich mich auch noch zu dieser Gilde. Klar ist aber, dass über die Gültigkeit von Volksinitiativen das Parlament – und nur das Parlament – entscheidet. Es geht gleichermassen um politische wie rechtliche Fragen; sie lassen sich nicht trennen. Wer behauptet, für staatsrechtliche Überlegungen bleibe angesichts der Kundgabe des Volkswillens durch eine genügende Zahl von Unterschriften für eine Initiative von vornherein kein Raum, ist ebenso auf dem Holzweg wie jene, die sich zur Beruhigung ihres Gewissens einfach auf die Schlussfolgerungen von Gutachten verlassen. Gutachter müssen eben auch politisch argumentieren, ob Sie es wahrhaben wollen oder nicht. Das ist kein Vorwurf an die Gutachter. Das relativiert vielleicht doch etwas den in diesem Zusammenhang gegen mich erhobenen Vorwurf, mit meinem Votum einen kleineren oder grösseren Staatsstreich zu provozieren.

Ich bin zutiefst davon überzeugt, dass wir gerade bei der Behandlung der Waffenplatz-Initiative um jeden Preis selbstständig nachdenken müssen und dass wir uns als Parlamentarierinnen und Parlamentarier nicht aus unserer staatspolitischen Verantwortung hinausstehlen dürfen. Demokratie ist keine populistische Expertokratie. Das zum Hintergrund.

Zum Argument der Kommission, die Waffenplatz-Initiative verstösse gegen den Grundsatz der Einheit der Materie: Die Begründung haben Sie gehört, es geht um den anerkannten Grundsatz, die unverfälschte Stimmabgabe garantieren zu können. Damit soll vermieden werden, dass man dem Volk Fragen stellt, die in keinem hinreichenden Sachzusammenhang stehen. Die Problematik besteht, das haben die bisherigen Voten gezeigt, in der Grösse der Grauzone, die für diesen Sachzusammenhang aus Respekt vor dem Initiativrecht anerkannt werden muss. Die Praxis ist meines Erachtens zu Recht grosszügig, weil man die mit den Volksinitiativen artikulierten Oppositionswünsche nicht mit überspitztem Formalismus abwürgen sollte. Herr Dr. Hans-Urs Wili von der Bundeskanzlei hat kürzlich in einem Artikel in der «Zeitschrift für schweizerisches Recht» mit einem gewissen Grund von den Volksinitiativen als den «säkularisierten Gottesurteilen» gesprochen. Das hat etwas für sich.

Ich habe deshalb Verständnis dafür, dass der vom Bundesrat beigezogene Gutachter angesichts dieser Praxis Hemmungen hatte, die in der Waffenplatz-Initiative verpackten Fragen der zahlenmässigen Beschränkung der Waffenplätze und der Gleichstellung der militärischen Anlagen mit zivilen Bauten in materiellrechtlicher und verfahrensrechtlicher Hinsicht als derart verschieden voneinander zu bezeichnen, dass von einem klaren Verstoß gegen den Grundsatz der Einheit der Materie gesprochen werden könnte. Von der Rückwirkungsklausel habe ich in diesem Zusammenhang noch nicht gesprochen; ich werde noch darauf zurückkommen.

Ob die Klammer «militärische Bauten und Anlagen» für die Einheit der Materie genügt, mag man zwar angesichts der unterschiedlichen Tragweite der beiden miteinander kombinierten Elemente – das Nötige ist gesagt worden – mit guten Gründen bezweifeln. Aber es ist in letzter Konsequenz eine politische

Frage, bei deren Beantwortung man sich mit Rücksicht auf die erwähnte ständige Praxis etwas zurückhalten sollte. Die Ungültigerklärung der Initiative unter Hinweis auf den Grundsatz der Einheit der Materie käme – das lässt sich nicht bestreiten – einer Praxisänderung gleich. Praxisänderungen sind zwar zulässig, und ich sehe nicht ein, weshalb ausgerechnet das Parlament nicht auch einmal eine Praxis ändern können sollte. Ob es im vorliegenden Fall opportun ist, eine solche zu beschliessen, ist wieder eine andere Frage. Anderseits ist der Zeitpunkt einer Praxisänderung – als ehemaliger Richter kann ich das sagen – nie der richtige.

Klar wäre für mich die Angelegenheit dann, wenn mit der Initiative etwa gleichzeitig die Wahl des Generalstabschefs und des Ausbildungschefs durch das Volk, die Abschaffung der Infanterie, die Anwendung der normalen kantonalen Baubewilligungsverfahren für militärische Bauten und schliesslich eine rückwirkende Beschränkung der Zahl der Waffenplätze beantragt würde. Hier bringe ich ein grosses Fragezeichen an, ob die Klammer «Militär» dann noch genügen dürfte.

Bei der Waffenplatz-Initiative hätte man sich überlegen können, ob auch die Rückwirkungsklausel in den Zusammenhang mit der Einheit der Materie gestellt werden könnte. Es ist angedeutet worden, dass man das summarisch geprüft hat. Allein, für mich ist dieser Umweg nicht nötig. Bei meiner Begründung für die Ungültigkeit der Initiative liegen die Dinge viel einfacher. Es fällt auf, wie kurz sich der Bundesrat in der Botschaft zur Gültigkeit der Rückwirkungsklausel äussert. Er behauptet, weil die Bundesbehörden in ihrer Praxis davon ausgingen, dass es keine materiellen Schranken der Verfassungsrevision gebe, würden auch Bestimmungen mit rückwirkender Kraft als zulässig angenommen. Der Bundesrat räumt lediglich ein, dass eine solche Rückwirkungsklausel staatsrechtlich bedenklich sei und dass die Rechtssicherheit gefährdet würde – Herr Schoch, die Rechtssicherheit, auf die Sie mit Recht Gewicht gelegt haben. Unter dem gleichen Hinweis auf die angeblich fehlenden materiellen Schranken einer Verfassungsrevision wird in der Staatsrechtslehre die gleiche Meinung vertreten, ohne dass auch nur der Versuch unternommen würde, die verschiedenen Kategorien rückwirkender Bestimmungen auseinanderzuhalten, und ohne dass geprüft würde, ob tatsächlich eine ständige Praxis besteht, wie sie vom Bundesrat immer wieder zur Stützung seiner vorbehaltlosen Gültigkeitstheorie herangezogen wird. Diese Praxis besteht nicht.

In der immer wieder als Beleg zitierten Rothenthurm-Initiative zum verstärkten Moorschutz mit Rückwirkungsklausel ging es um die Vorverlegung der Gültigkeit von strengeren materiell-rechtlichen Vorschriften, ohne dass an der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung rückwirkend auch nur das geringste geändert worden wäre.

Die vom Bundesrat in der Botschaft zur Waffenplatz-Initiative gemachte Aussage, bei rückwirkenden materiellrechtlichen Bestimmungen würde im Fall von Eingriffen in wohlerworbbene Rechte Entschädigung geleistet, trifft aber gerade für die Rothenthurm-Initiative nicht zu. Dort wurde für den Fall des Abbruchs von gutgläubig erstellten Bauten im Moorschutzgebiet bekanntlich jeder Entschädigungsanspruch von Verfassung wegen ausgeschlossen.

An diesem schlagenden Beweis dafür, dass es offenbar tatsächlich keine materiellen Schranken der Verfassungsrevision gibt, werden wir uns noch in dieser Woche bei der Behandlung des Aenderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz die Zähne ausbissen. Wir haben es nicht besser verdient, denn das Volk hat ja darüber abgestimmt und es gewollt. Nur sollte uns das eine Lehre sein, wenigstens bei der Beurteilung von rückwirkenden Bestimmungen im formellen Zuständigkeitsbereich sorgfältig vorzugehen. Kein einziges Präjudiz hindert uns daran, denn auch bei den sogenannten Kleeblatt-Initiativen mit Rückwirkungsklausel ging es vordergründig keineswegs um die nachträgliche Beseitigung der verfassungsmässigen Zuständigkeit von Bundesbehörden. Die Ausgangslage ist für uns heute sehr einfach. Mit der rückwirkenden Aenderung von verfassungsmässigen Zuständigkeiten oberster Bundesbehörden wird die entsprechende Initiative zum Verwaltungs- und Rüstungsreferendum. Herr Lo-

retan hat es gesagt. Ein solches Referendum gibt es beim Bund anerkanntermaßen nicht. Lassen wir es auf dem Initiativweg trotzdem zu, so blockieren wir die verfassungsmässigen Entscheidabläufe. Das ist genau das, was die Initianten wollen. Sie gehen – das ist im Nationalrat mehrfach betont worden – selbstverständlich davon aus, dass ihre Initiative Vorwirkung oder – wenn Sie lieber wollen – aufschiebende Wirkung hat, d. h., alles blockiert.

Rückwirkung und Vorwirkung sind bei der Aenderung von Zuständigkeiten auf dem Initiativweg untrennbar miteinander verbunden. Ich verweise nochmals auf die Diskussion im Nationalrat und frage Sie, wer denn hier eigentlich auf Konfrontationskurs geht, wer sich um unsere Rechtsordnung foutiert und wer mit dem Feuer spielt.

Um zu erkennen, dass zwischen Volksinitiative und Referendum von Verfassung wegen gewiss noch ein anderer Unterschied besteht als nur die Differenz von 50 000 Unterschriften, braucht es keine Verfassungsergänzung. Das scheint mir vielmehr so selbstverständlich zu sein, dass sich eigentlich eine lange Diskussion über die Zulässigkeit rückwirkender Kompetenzeränderungen erübrigt, oder – um mit Herrn Schoch zu sprechen – man spürt das einfach wirklich mit dem Bauch, dass das, was die Initianten wollen, nicht geht.

Es kann in diesem Zusammenhang auch keine Rede davon sein, dass nur Volk und Stände legitimiert sein sollen, die Unzulässigkeit solcher Initiativen durch eine Verfassungsänderung zu statuieren, denn das hat mit der Rückwirkung materiellrechtlicher Vorschriften nichts zu tun, sondern es ist einfach Ausdruck unserer verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung.

Bei der Rückwirkung von materiellen Bestimmungen ist die Situation wesentlich komplizierter. Herr Küchler hat es gesagt, hier besteht für den Verfassungsgeber und für den Gesetzgeber eindeutig ein Handlungsbedarf. Hier liegen die Dinge nicht so einfach.

Aber nun noch einmal zurück zur Rückwirkung von Kompetenznormen. Selbst einer der Gutachter räumte öffentlich unumwunden ein, dass es unhaltbar wäre, wenn jede beliebige Entscheidung von Parlament und Behörden nachträglich aufgehoben würde, denn so könnte auch der Bundesrat mit dem Mittel der Volksinitiative abgesetzt oder ein Parlament aufgelöst werden. Die Beispiele sind nicht von mir, sondern von Herrn Schindler.

Eine Grauzone gibt es hier meines Erachtens nicht.

Gutes Recht ist einfaches Recht. Das gilt auch für das Verfassungsrecht und erst recht für die Volksrechte. Lavieren geht im Zuständigkeitsbereich nicht an. Und auch mit Willkür, mit «meuchlings» oder mit juristischen Tricks hat das überhaupt nichts zu tun. Ich spreche in diesem Zusammenhang auch weder von «Eseln» noch von «Säcken»; nur braucht es vielleicht etwas Mut, das zu sagen.

Verfehlt ist auch der Hinweis darauf, beide Seiten dürften die Spielregeln nicht während des Spiels ändern. Ich wehre mich gegen den Vorwurf, die Spielregeln ändern zu wollen, nur weil ich es wage, auf Selbstverständliches und auf die geltenden Spielregeln zu verweisen. Herr Coutau, es wäre fürwahr ein merkwürdiges Recht, wenn wir uns dem Vorwurf des Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot aussetzen müssten, nur weil wir es wagen, uns auf die geltende Verfassung zu berufen. Die Waffenplatz-Initiative will in der Uebergangsbestimmung nichts anderes als das von den eidgenössischen Räten in Ausübung ihrer exklusiven Zuständigkeit beschlossene militärische Bauprogramm in einem bestimmten Teil nachträglich der Volksabstimmung und damit sinngemäß dem Referendum unterstellen – etwas, das es nach dem von mir Gesagten nicht gibt und das es auch auf dem Initiativweg nicht geben kann.

Was bleibt übrig? Es bleibt nur übrig, die Initiative gänzlich ungültig zu erklären, denn wir wissen ja nicht, ob eine hinreichende Zahl von Unterzeichnern die Initiative auch unterstützt hätte, wenn sie sich auf den zulässigen materiellen Teil beschränkt hätte.

Nun ist – ich räume das gerne ein – an dieser Angelegenheit äusserst unangenehm und störend, dass dieser Befund erst nach der Unterschriftensammlung möglich ist. Hier besteht

ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Es müssen die nötigen Grundlagen dafür geschaffen werden, dass über die Gültigkeit von Volksinitiativen in materieller Hinsicht vor der Unterschriftensammlung entschieden werden kann. Die Unterzeichnenden dürfen sich nicht für dummkopf verkauft vorkommen. Das ändert aber für heute nichts am Ergebnis. Ich halte nochmals fest, dass die Waffenplatz-Initiative die erste Volksinitiative ist, bei der die Rückwirkungskomponente und damit die Referendumskomponente im dargelegten Sinn derart im Vordergrund stehen, und dass wir uns bei unserem Entscheid befreien lassen müssen, wenn wir solches Tun heute akzeptieren. Wir können uns nicht darauf berufen, nicht gewusst zu haben, welche Tragweite unser heutiger Entscheid hat. Die Geschichte sollte uns gelehrt haben, dass die Legitimität von tragenden Prinzipien einer Verfassungsrechtsordnung nicht von der Zahl jener abhängt, die sie missbrauchen wollen. Man hat den «Zuständigkeitskrämer» öffentlich empfohlen, zu schweigen und «das Weichenstellen jenen besonnenen Vordenkern zu überlassen, die den Souverän ernst nehmen». Sie haben hoffentlich gespürt, dass auch ich den Souverän sehr ernst nehme, aber ich schweige jetzt trotzdem.

**Rhinow:** Ich möchte Sie bitten, den Antrag der Minderheit zu unterstützen. Ich kann freilich weder mit profunden Eishockeykenntnissen – ich halte es da mit Herrn Zimmerli – noch mit «Säcken» und «Eseln» aufwarten. Ich habe auch keine Lust, mich mit einem Schiff auf gefährliche Wasser zu begeben, und einen Staatsstreich plane ich schon gar nicht – um einige Stichworte der bisherigen Diskussion aufzunehmen.

Ich möchte zu den drei Argumenten Stellung nehmen, die gegen die Gültigkeit geltend gemacht worden sind, nämlich: die Einheit der Materie, die Rückwirkung mit der speziellen Note, die Herr Zimmerli diesem Argument soeben noch verliehen hat, und dann das von Herrn Küchler vorgetragene Argument, das Verbot der Gefährdung der staatlichen Existenz.

Ich möchte aber nicht wiederholen, was alles hier gesagt worden ist, auch nicht, was die Gutachter ausgeführt haben, die ja immerhin – ich möchte das noch einmal wiederholen – zum gleichen Schluss gekommen sind: dass nämlich die Ungültigerklärung – zumindest nach bisheriger Praxis – nicht gerechtfertigt ist.

Gestatten Sie mir auch ein kleines Wort zugunsten meines geschätzten Kollegen Kurt Eichenberger, der es gerade an seinem 70. Geburtstag nicht verdient hat, auf eine Position festgenagelt oder gar für die Seite der Ungültigerklärung vereinnahmt zu werden. Sein Gutachten kann jedenfalls nicht herangezogen werden, um einen rein politischen Entscheid der Bundesversammlung zu untermauern.

Lassen Sie mich vier grundsätzliche Bemerkungen voranschicken:

1. Es ist so, wie es gesagt worden ist: Wir, die Bundesversammlung, sind befugt und verpflichtet, die Gültigkeit von Volksinitiativen zu prüfen und darüber zu entscheiden. Wir sind die Hüter der Verfassung. Ich stimme in diesem Punkt dem Sprecher der Kommission zu.

Diese Prüfung, Herr Schoch, ist nicht primär eine Frage des Bauches – auch Herr Bühler muss ich das sagen; es ist eine Frage der gründlichen Prüfung der Schranken, die uns die Verfassung auferlegt. Auch der Vorwurf ist falsch, wir würden die Initianten und Initiantinnen nicht ernst nehmen, wenn wir aufgrund einer seriösen Prüfung einmal zum Schluss kommen sollten, die Volksinitiative sei rechtlich unzulässig, wie das auch schon der Fall war.

2. Im Rahmen dieser Kompetenz kommt unserer Praxis nun aber eine grosse Bedeutung zu. Einmal heißt dies, dass die Konstanz gewährleistet sein muss – hier möchte ich die Stichworte «Rechtssicherheit» und «Vertrauensschutz» nochmals anführen –, zum anderen, dass diese Praxis geändert werden kann. Aber eine Praxisänderung verlangt, dass wir sie gründlich vornehmen, dass sie unausweichlich sein muss, und vor allem, dass wir wissen, wie die neue Praxis aussieht. Eine Praxisänderung, die sich nur auf den Einzelfall bezieht, eben aus dem Bauch heraus gerechtfertigt werden soll, ist schlechthin unerträglich, nicht angängig. Deshalb können wir uns von der bisherigen Praxis nicht dispensieren, wir können die Frage

nicht offenlassen. Wir können nicht darüber hinweggehen, sondern wir müssen die Praxis beurteilen und allenfalls, wenn wir sie nicht weiterführen wollen, aufgrund ausführlicher und gründlicher Überlegungen ändern.

3. Wir sind in einem Bereich, wo die Normen in der Tat dünn gesetzt und die Schranken teilweise eng formuliert und konkretisierungsbedürftig sind. Die Grenzen von Recht und Politik sind hier auch schwierig zu bestimmen, die Bereiche fließen ineinander über. Aber gerade deshalb ist es wichtig, dass der Bereich des Politischen offenbleibt; dass nicht zu rechtlichen Schranken erklärt wird, was politisch nicht gefällt; dass die rechtliche Argumentation nicht zum Vorwand wird, der eigenen politischen Haltung zum Durchbruch zu verhelfen. Deshalb habe ich Mühe, das Argument der tranchenweisen Abschaffung der Armee in diesem Zusammenhang als rechtliches Argument beizuziehen.

Die Problematik, die angesprochen wird, ist zweifellos vorhanden, aber sie ist politisch anzugehen. Ich wehre mich auch dagegen, dass die härteren Bandagen, die Sie, Herr Küchler, erwähnt haben, in den Bereich der rechtlichen Prüfung hineingenommen werden.

4. Nicht alles, was uns bedenklich und gefährlich erscheint, was irgendwie nicht ins System passt, ist automatisch verfassungswidrig. Damit überanstrengen wir die Verfassung, damit packen wir in die Verfassung hinein, was nicht drin liegt. Mit anderen Worten: Es gibt Feststellungen, Mängel und Bedenken, die zu Reformen und Revisionspostulaten führen sollen oder können, aber nicht einfach auf dem Interpretationsweg gelöst oder behoben werden dürfen.

Auch für mich sind die Tendenzen des gegenwärtigen Initiativenbetriebes alles andere als unbedenklich. Ich verstehe Herrn Zimmerli in diesem Punkt sehr gut. Aber der Weg, dies heute mit der Ungültigerklärung zum Ausdruck zu bringen, ist nicht der richtige.

Damit komme ich kurz auf die drei vorgebrachten Argumente zu sprechen:

1. Zum Verbot der Gefährdung der staatlichen Existenz: Dieses Argument ist in diesem Zusammenhang heute zum ersten Mal vorgebracht worden. Aber dieses Argument ist selbst sehr gefährlich. Unterstellt es letztlich nicht dem Volk, dass dieses selbst an der Existenz dieses Staates nicht mehr interessiert sein könnte? Wenn wir mit diesem Argument eine Initiative nicht zulassen, weil wir gewisse Gefahren erblicken, dann rechnen wir doch damit, dass das Volk die Existenz des Staates allenfalls nicht mehr akzeptieren würde. Aber wer soll denn diesen Staat in unserer Demokratie tragen, wenn nicht gerade dieses Volk? Ich möchte also davor warnen, mit diesem Argument Volksinitiativen ungültig zu erklären.

2. Zur Einheit der Materie: Ich kann mich der Position der Minderheit und den Erwägungen, die Herr Zimmerli vorgetragen hat, anschliessen. Diese Schranke existiert, sie ist jeweils zu prüfen, sie ist in diesem Fall ausführlich geprüft worden. Aber gerade hier gibt es eine langjährige Praxis – auch Herr Eichenberger bestätigt das –, und wenn wir nach dieser langjährigen Praxis entscheiden, dann müssen wir auf Gültigkeit der Initiative schliessen. Wenn wir das nicht mehr wollen, müssen wir die Praxis ändern, was, wie gesagt, an sich möglich ist. Aber ich sehe nicht, wo die Argumente für eine neue Praxis liegen, wo die neuen Grenzen, was nun zur Einheit gehört und was nicht mehr zur Einheit gehört, zu ziehen wären. Dieses Argument trägt nicht für die Ungültigerklärung.

3. Zur Rückwirkung dieser Übergangsbestimmung: Es ist zweifellos so, dass die Bundesverfassung ein Rückwirkungsverbot enthält; Lehre und Praxis pflegen es in Artikel 4 anzuseheln. Aber dieses Rückwirkungsverbot kann keine Schranke für die Volksinitiative sein, denn mit der Volksinitiative soll ja gerade die Verfassung geändert werden können. Wir können nicht mit Verfassungsrecht Initiativen abblocken, die die Verfassung ändern wollen, es sei denn, die Verfassung schreibe das selbst so vor.

Es kommt dazu, dass das Rückwirkungsverbot nicht auf Fälle wie den hier vorliegenden passt. Das Rückwirkungsverbot bezieht den Schutz von Individuen vor nachträglicher Benachteiligung von Rechtssubjekten in rechtlich geschützten Positionen. Hier geht es aber um eine Rückwirkung bei einer

Staatsaufgabe, bei Projekten, die neu beurteilt werden sollen. Wir können also dieses Rückwirkungsverbot nicht einfach tel quel übernehmen. Ich meine auch, dass – rechtlich gesehen – die Argumente, die hier vorgetragen worden sind, nicht tragen, um deswegen die Initiative ungültig zu erklären.

Trotzdem stören mich auch gewisse Dinge. Aber es ist letztlich nicht die reine Rückwirkung, sondern der Umstand, dass mit einer Volksinitiative nachträglich in eine Materie eingegriffen wird, die nach unserer Bundesverfassung in der abschliessenden Kompetenz des Parlamentes liegt. Das hat Herr Zimmerli mit Recht angeführt.

Es stört mich auch, dass das Instrument der Initiative einem Zweck dient, der klassischerweise mit einem Referendum erfüllt werden könnte und vielleicht auch sollte. Es geht doch hier um die nachträgliche Kontrolle und Opposition gegenüber einem Parlamentsbeschluss, bevor dieser eigentliche Rechtswirkungen entfalten kann. Das sind an sich Gegenstände, die wir dem Volk mit Referenden und nicht mit Volksinitiativen öffnen. Aber ist denn das genug, um deswegen die Initiative rechtlich ungültig zu erklären, wenn wir keine entsprechenden Schranken in der Verfassung haben? Ich meine nein. Politisch mag man von Missbrauch sprechen, politisch sind die Bedenken gerechtfertigt; rechtlich sind wir auf den Weg der Reform verwiesen. Diese Reformen stehen an. Am besten sind sie wahrscheinlich im Rahmen einer Totalrevision anzugehen. Eine bessere Möglichkeit besteht darin, mit dem Instrument des Gegenvorschlags eine Lösung einzubringen, die wesentliche Inhalte der Problematik aufnimmt und die Initiative ohne die Rückwirkungsklausel übernimmt.

Ich werde meinen Antrag in diesem Sinne später begründen, wenn Sie Gültigkeit beschliessen.

Letztlich geht es doch bei den Fragen, die wir hier anschneiden, nicht um Rechtsfragen. Es geht letztlich darum, dass wir das Mass wiederfinden, dass wir die Einsicht wiedergewinnen, dass auch die Ausübung von Volksrechten einer gewissen Beschränkung unterliegen muss, weil jedes Recht, auch ein Volksrecht, durch Uebernutzung in seiner Substanz längerfristig zerstört werden kann. Das sind aber – wie gesagt – nicht Fragen der Ungültigerklärung, sondern der politischen Kultur. Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zu folgen.

**M. Roth:** Je voulais intervenir pour soutenir la minorité, mais il me semble que tous les arguments ont été maintenant échangés et ne voulant pas prolonger ce débat au-delà des heures convenables, je renonce.

**Piller:** Ich werde versuchen, mich kurz zu fassen.

Ich habe mir übers Wochenende die Zeit genommen, nachzulesen, wie es überhaupt zu diesem Initiativrecht gekommen und was im Laufe der Zeit daraus geworden ist. Ich muss Ihnen sagen, dass dieses Initiativrecht von der Mehrheit des Parlamentes immer als sehr lästig empfunden worden ist.

Jean-François Aubert schreibt denn auch: «Initiativen sind im allgemeinen von einer Minderheit getragen und haben einem eher feindseligen Parlament die Stirne zu bieten.» Jean-François Aubert hat damit das Klima geschildert, das damals herrschte, als man dieses Initiativrecht 1891 einführte.

Der radikale Droz schrieb 1891 – nach der Annahme des Initiativrechtes – traurig: «Politisch gesehen bedeutet dieses Abstimmungsergebnis einen Sieg der Konservativen und der jungen Sozialistischen Partei über die Radikalen.» Dann schreibt er weiter: «Die zeitgenössische Geschichte der Schweiz lässt sich in drei Perioden aufteilen: Diejenige des Parlamentarismus dauerte von 1848 bis 1874, diejenige der Demokratie nahm ihren Anfang bei der Totalrevision von 1874, d. h. mit der Einführung des fakultativen Referendums. Schliesslich begann mit der Abstimmung über das Initiativrecht eine Periode der Demagogie mit der Einführung der Volksinitiative via Partialrevision der Bundesverfassung.» So weit Droz, der Radikale.

Man führte das Volksrecht ein. Ich glaube nicht, dass man damals x Diskussionen mit Staatsrechtlern führte, was man davon zu halten habe, was man dürfe und was nicht. Das einzige, was man damals gesagt hat, war folgendes: Die Einheit der Materie müsse gewahrt sein, aus dem ganz einfachen Grund,

weil man nicht wollte, dass der Bürger betrogen wurde. Man hat nur an den Bürger gedacht; damit er nicht mit einer Unterschrift zu drei oder vier verschiedenen Dingen ja sagt, wenn er unter drei, vier Punkte eines Textes die Unterschrift setzt. Die vorliegende Initiative – da bin ich überzeugt – wurde von diesen über 100 000 Leuten im Wissen unterschrieben, was in diesem Text steht. Ich glaube nicht, dass unsere Bürger und Bürgerinnen so dumm sind, dass sie nur den Titel lesen und dann einfach unterschreiben.

Ich kann Ihnen sagen, wie bereits von den ersten drei jemals lancierten Initiativen gesprochen wurde: Man sprach schon damals vom Missbrauch, man sprach schon damals von Komitees, die den Staat unterhöhnten, man sprach von einer erbärmlichen Initiative, als es um die Einführung des Schächterverbotes ging. Als über die zweite Volksinitiative abgestimmt werden sollte, sprach man im Zusammenhang mit dem Recht auf Arbeit von Demagogie, von propagandistischen Absichten. Dann kam die dritte Initiative, die die Zolleinnahmen auf Bund und Kantone verteilen wollte: Man sprach von einem Beutezug; weiter konnte man lesen: «Diese Initiative basiert auf einem minderwertigen Verständnis des Föderalismus.» Das wurde damals vom Parlament ausgeführt, wahrscheinlich in der Meinung, dass die Mehrheit des Parlamentes ein besseres Verständnis des Föderalismus hatte. Sie sehen, schon damals titulierte man diese Leute, diese Komitees wie heute.

Aber anderseits hat man bis heute dieses Volksrecht sehr, sehr ernst genommen und ihm grossen Respekt gezollt, in der Meinung, dass eben das Volk in unserem Land das letzte Wort hat. Darum verstehe ich das Votum von Herrn Küchler nicht. Wir dürfen vor dem Volk keine Angst haben, sonst sind wir ein sehr schlechtes Parlament. Eine Initiative, die für die Mehrheit des Parlamentes bequem ist, ist überflüssig! Dann hätte das Parlament das Anliegen schon längst verwirklicht. Initiativen sind immer unbequem. Wenn Initiativen vollkommen unsinnig sind, ist das Volk so vernünftig, dass es sie ablehnt. Bis heute haben sehr wenige Initiativen bei der Abstimmung das Volks- und Ständemehr erreicht, sehr, sehr wenige. Ich sehe nicht ein, warum man heute von einer Initiativenflut spricht, ist doch 1893 über eine Initiative und 1894 bereits über zwei abgestimmt worden. Man hat schon früher sehr viele Initiativen lanciert. Seien wir doch froh, wenn das Volk aktiv und vif ist und halt auch einmal unbequeme Initiativen lanciert!

Wenn sie vollkommen «daneben» sind, wird das Volk schon nein sagen. Aber ich sehe nicht ein, warum man ausgerechnet heute, bei einer so «heissen» Vorlage, einfach den Riegel verschieben und das Volk nicht über diese Initiative abstimmen lassen will. Ich glaube nicht, dass das Parlament letztlich über die Gültigkeit einer Initiative entscheidet. Das Parlament kann meines Erachtens nur abchecken, ob die Einheit der Materie gewahrt ist oder nicht. Hier muss man einen relativ grossen Spielraum zubilligen. Das können wir nicht beliebig interpretieren.

In die Chevallier-Initiative hat das Komitee so viel eingepackt – Jugendunterstützung, Rüstungsbauten, Schutz für Mieter in bescheidenen Verhältnissen, Hilfe für die Katastrophengebiete –, dass man nicht mehr von Einheit der Materie sprechen konnte, und das hat wohl jeder gemerkt.

Aber hier kann man nicht so spitzfindig interpretieren! Das Volk besteht nicht nur aus Juristen und Professoren! Das Volk besteht aus sehr vielen Mitbürgerinnen und Mitbürgern mit unterschiedlichem IQ. Das Volk will dieses Volksrecht nun wirklich handhaben können, wenn es das Gefühl hat, es sei nötig. Hier haben über 100 000 Bürgerinnen und Bürger befunden, jetzt solle das Volk entscheiden. Lassen wir doch das Volk darüber entscheiden und machen wir doch nicht diesen Winkelzug! Ich würde das als politisch sehr unklug einstufen. Ich bitte Sie, der Minderheit zuzustimmen.

**Frau Weber Monika:** Lassen Sie mich ein Wort zu den Volksrechten sagen. Ich möchte dabei darauf hinweisen, dass sehr vieles in einem Schwarzwäiss-Schema gesagt wurde, und es liegt mir daran, dass man die Sache differenziert betrachtet. Lassen Sie mich in diesem Sinne eine Vorbemerkung machen. Ich möchte Ihnen sagen, dass ich materiell nicht für diese Initiative bin. Ich bin der Meinung, dass die Starrheit des

Textes eine normale Planung verhindert. Ich werde eher dem Gegenvorschlag von Herrn Rhinow zustimmen.

Nun aber zum Thema, bei dem wir jetzt sind, nämlich zur Frage der Gültig- oder Ungültigerklärung. Das ist nun eine ganz andere Frage, das ist eine politische Frage, und es kommt nicht von ungefähr, dass wir in der Verfassung den Grundsatz haben, dass diese Frage insbesondere politisch entschieden werden soll. Es sind also nicht die Rechtsprofessoren massgebend, sondern ein politisches Urteil ist gefragt. Ein politisches Wort kann zugunsten eines Volksrechtes nachsichtiger sein, und zwar letztlich zugunsten des Friedens in unserem Lande, das möchte ich deutlich sagen. Sicher ist diese Rückwirkungsklausel eine unmögliche Form, aber wir haben schon andere solche Fälle gehabt, und wir haben – ebenfalls aus politischen Gründen – grosszügig gehandelt; die Geschichte bindet uns. Wir sollten nicht gleich so nervös sein. Wir haben in bezug auf die Initiativen ein bisschen die Nerven verloren; es ist ja eine weitere hängig. Wir sollten gegenüber solchen Initiativen ein bisschen gelassener auftreten und damit auch Vertrauen zum Volk zum Ausdruck bringen.

Es ist meines Erachtens auch falsch, wenn man Initianten gegenüber so belehrend auftritt. Initiativen sind, wie Herr Piller das gesagt hat, immer unbequem, aber Initianten sind ja Laien, und sie bringen einfach eine Idee, ein Begehr oder ein Anliegen zum Ausdruck. Sie sollen das in der Form tun dürfen, wie sie es verstehen. Die Initiative ist insbesondere als ein wichtiges demokratisches Ventil gedacht, das uns letztlich den sozialen Frieden erhält. Die Frage der Rückwirkungsklausel ist eine, die wir hier in diesem Saal sicher nach dieser Debatte wieder aufnehmen müssen. Sie sollte aber grundsätzlich behandelt und nicht mit einem hängigen Geschäft gekoppelt werden, nur weil eine Initiative unbequem ist. Ich möchte Sie auf ein Parallelbeispiel hinweisen, da habe ich genau die gleiche Meinung vertreten. Es ging um die Frage der Aufhebung der Immunität von Nationalrat Ziegler Jean. Ich war damals auch der Meinung, dass man das hängige Verfahren, die Geschichte und die Zukunft getrennt anschauen muss und dass man die Regelung allgemein treffen sollte, und zwar nachdem das Verfahren über die Bühne gegangen ist; dasselbe gilt auch für diese Initiative. Wenn wir keine Rückwirkungsklausel mehr haben wollen, müssen wir den Mut haben, die Verfassung entsprechend zu ändern. Aber eine Initiative ungültig zu erklären, nur weil sie unbequem ist – so muss der Antrag der Kommissionsmehrheit gewertet werden –, ist meines Erachtens unakzeptabel.

Ich bin materiell gegen die Initiative. Ich wehre mich aber entschieden gegen die Ungültigerklärung und bin der Meinung, dass die Frage der Rückwirkungsklausel separat behandelt und das Problem über eine Verfassungsänderung gelöst werden muss.

**Jagmetti:** Sie oder jedenfalls die meisten von Ihnen empfinden mit mir ein Unbehagen über die Entwicklung, die eingetreten ist. Diese Entwicklung kristallisiert sich jetzt bei Militärvorlagen, aber sie beschränkt sich nicht auf sie. Aus der neueren Zeit erlaube ich mir noch, auf die Bemühungen der Lega hinzuweisen. Wenn ich diese richtig verstanden habe, will man durch eine Volksinitiative dem Bundesrat verbieten, Beitrittsverhandlungen mit der EG aufzunehmen.

Wo liegt das Gemeinsame? Meines Erachtens in der Tendenz von der organisierten zur plebiszitären Demokratie. Wir haben in unserer schweizerischen Staatsorganisation eine Aufteilung der Aufgaben auf die verschiedenen Behörden und Staatsorgane in Bund, Kantonen und Gemeinden. Aber es ist nicht eine Abschottung von Organen, sondern es ist eine Kooperation damit verbunden.

Ein ausländischer Beobachter hat das einmal dahingehend zusammengefasst, dass in der Schweiz keine Séparation des pouvoirs, sondern eine Confusion des pouvoirs herrsche. Max Imboden hat das besser umschrieben: Er hat von der Kooperation der Gewalten gesprochen. Ich halte genau das für charakteristisch für die Schweiz und unsere organisierte Demokratie, bei der die verschiedenen Staatsorgane ihre Aufgaben ausüben, wobei aber eine Zusammenarbeit stattfindet. Heute geschieht etwas anderes: Eine Behörde übt ihre Aufga-

ben aus, und auf dem Wege der Initiative wird irgendwann, vor, während oder nach dem Entscheidungsverfahren, etwas anderes empfohlen. Das Referendum eignet sich dafür nicht – wir wissen es –, denn es setzt voraus, dass die Bundesversammlung einen positiven Entscheid gefällt hat und dass dieser verfassungsmässig dem fakultativen Referendum unterstellt ist. Also greift man zur Initiative, bei der man freiere Hand hat, und schreibt das in die Verfassung, was einem zusagt. Die Zuständigkeit kümmert einen kaum. Man beruft sich auf das formale Argument, man schlägt ja eine Verfassungsrevision vor. Das entspricht dem Wesen des Initiativrechts nicht; Herr Zimmerli hat das klar hervorgehoben. Freilich, man kann mit der Initiative auch die Aufhebung einer Norm der betreffenden Stufe vorschlagen, aber die Initiative ist nicht für die Nachkontrolle des Entscheides einer anderen Behörde bestimmt. Diese Beispiele sind nicht ganz neu. Ich erinnere mich aus meiner studentischen Jugendzeit an die Rheinau-Initiative, bei der sich mein Lehrer Giacometti zur Frage der Gültigkeit engagiert hatte. Ich erinnere Sie aber ausser an die schon genannten Beispiele an andere, die vom Verbot des Ueberschallflugs bis zum autbahnenfreien Simmental reichen. Die Beispiele sind uns ja bekannt. Es stellt sich aber die Frage: Was sollen wir bei diesem Unbehagen tun? Sollen wir die Initiative ungültig erklären?

Ich erlaube mir dazu drei Bemerkungen:

1. Wir haben zur Initiative inhaltlich Stellung zu nehmen. Das Ergebnis ist aber nicht der Entscheid über Gültigkeit oder Ungültigkeit, das Ergebnis ist die Empfehlung, wie sie der Bundesrat in Artikel 2 des Beschlussentwurfes vorschlägt. Meines Erachtens haben wir keinen Anlass, den Bürger zu hindern, seinerseits diese Stellungnahme abzugeben.

2. Die Einheit der Materie halte ich für gewahrt. Der neue Absatz 3 verbietet Waffenplätze und andere entsprechende Uebungsplätze. Absatz 4 unterstellt die anderen Anlagen den verschiedenen Vorschriften und der Bewilligungspflicht. Das mag undurchführbar sein. Stellen Sie sich einmal die öffentliche Planauflage in einem Baubewilligungsverfahren für eine Kommandoanlage oder eine Uebermittlungsanlage vor, die geheimzuhalten sind! Aber dann ist die Durchführung nicht möglich, und die Initiative verstößt damit aber nicht gegen die Einheit der Materie.

Beachten wir folgendes: Wenn wir auf Verfassungsstufe Recht setzen wollen, machen wir das immer in einem relativ weiten Bereich. Denken Sie an die Abstimmung vom 17. Mai 1992 über den Verfassungsartikel über Gentechnologie und Fortpflanzungsmedizin. Da war auch nicht über ein einzelnes Problem zu entscheiden, sondern über einen ganz breiten Fächer von Fragen. Wenn wir Verfassungsartikel neu aufnehmen – über den Umweltschutz, über die Energie, über die Wasserwirtschaft –, ist es immer ein relativ breiter Fächer, den wir damit erfassen, sonst legiferieren wir gar nicht auf Verfassungsstufe.

Sie werden sagen, das seien Vorlagen der Bundesversammlung. Tatsächlich stellt sich die Frage der Einheit der Materie hier etwas anders, weil die Bundesversammlung den Verfassungsartikel umschreibt, ihn berät, so dass auf dem Wege der indirekten Demokratie die Gestaltung vorgenommen wird, während bei der Initiative die Initianten selbst die Ausgestaltung vornehmen und wir nur noch ja oder nein sagen können. Immerhin möchte ich darauf hinweisen, dass – selbst wenn wir bei den Bundesbeschlüssen über Verfassungsänderungen andere Massstäbe ansetzen als bei einer Verfassungsinitiative – der Bürger nachher vor der gleichen Frage steht: Soll ich zum Ganzen ja oder nein sagen? Wir können die Einheit der Materie nicht beliebig weit führen, sonst haben wir in der Verfassung keine Grundsatzbestimmungen mehr, sondern nur noch Details. Denken Sie daran, in welcher Situation unser späterer Ratskollege Binder war, als er als Nationalrat seine wegweisende Motion über den Umweltschutz einreichte. Wenn er mit seiner Gruppe eine Verfassungsinitiative mit dem genau gleichen Inhalt von Artikel 24septies vorgeschlagen hätte, hätte die Bundesversammlung diese ungültig erklären müssen, mit der Begründung, man wisse nicht, was nachher im Umweltschutzgesetz stehen werde; daher könnte sich der Bürger keine Meinung bilden. Wir haben akzeptiert, dass

diese allgemeine Verfassungsvorschrift von einer Kommission – unter Leitung von Herrn Aubert und unter Mitwirkung von Herrn Binder – vorgeslagen, nachher in der Bundesversammlung beraten und mit einem Ja-Stimmen-Anteil von über 90 Prozent in der Volksabstimmung angenommen worden ist. Setzen wir den Massstab bei der Einheit der Materie zu eng und lassen nur noch wenige, ganz konkrete Fragen zu, die dem Bürger unterbreitet werden, handeln wir eigentlich nicht mehr auf Verfassungsstufe.

3. Herr Zimmerlis Argumentation trifft meines Erachtens den Kern der Sache. Er hat mit anderen Worten etwas zum Ausdruck gebracht, das ich mit meinem Stichwort von plebiszitärer – im Gegensatz zu organisierter – Demokratie zum Ausdruck bringen wollte. Ich kann aber Herrn Zimmerli insofern nicht folgen, als er das Zurück zur organisierten Demokratie an diesem Einzelfall durchführen will. Wenn nachher andere Einzelfälle folgen werden, haben wir sie wieder zu beurteilen, so dass wir im Ergebnis durch Entscheide über Einzelfälle eine neue Praxis und eine neue Systematik entwickeln. Das Problem stellt sich uns über das Initiativrecht hinaus. Ich will nicht auf andere Sachthemen übergreifen, aber es ist für mich klar, dass auch unsere Einbettung ins internationale Gefüge eine Rückbesinnung bedingt und dass wir, denken wir an eine Neugestaltung unserer organisierten Demokratie, nicht einfach Bisheriges verankern können, sondern uns mit diesen neuen Entwicklungen in unserem Land und mit unserer internationalen Einbettung auseinandersetzen müssen.

Ich plädiere für eine Neuorientierung nicht nur bei diesem Anlass, sondern in einer Grundsatzdebatte, die wir aber in vollem Bewusstsein durchführen müssen, dass uns die plebiszitäre Entwicklung einerseits und die internationale Einbettung anderseits – und vielleicht auch die Gewichtung dessen, über das wir zu entscheiden haben – berühren werden. Deshalb bin ich der Meinung, dass wir diese Initiative gültig erklären sollten – mit der Empfehlung auf Ablehnung selbstverständlich – und uns gleichzeitig die Aufgabe stellen sollten, den Weg zur organisierten Demokratie in einem veränderten Umfeld neu zu bestimmen.

**M. Delalay:** Je ne veux pas allonger le débat qui se situe sur le plan du droit constitutionnel. J'apporterai simplement un exemple pour bien souligner l'effet pervers des initiatives avec des clauses rétroactives. Nous avons tout récemment, lors d'une séance de commission portant sur des modifications de la loi sur la protection de la nature et du paysage, constaté que l'initiative de Rothenthurm, qui a été déposée à l'époque avec un effet rétroactif – et a été d'ailleurs acceptée par le peuple – provoque aujourd'hui des effets curieux et dommageables. En effet, suite à l'effet extrêmement généralisé de cette initiative, une commune est dans l'obligation de détruire une station d'épuration qu'elle a construite dans le périmètre des installations militaires, dans le canton de Schwyz. C'est dire que de telles initiatives avec effet rétroactif peuvent avoir des conséquences néfastes. J'ai donc quelque préoccupation en voyant que les initiateurs de « Quarante places d'armes ça suffit » veulent aujourd'hui donner des leçons sur la protection de l'environnement à l'armée, alors que les mêmes milieux qui ont soutenu l'initiative de Rothenthurm provoquent aujourd'hui la suppression d'une station d'épuration des eaux usées.

Cela dit, je n'ai aucune disposition pour faire de l'exégèse constitutionnelle et je réagis à cette initiative de manière très simple, pensant que jusqu'ici les Chambres ont eu une position très large en matière d'initiatives populaires. Nous ne devons donc pas aujourd'hui, à l'occasion de l'examen de l'une d'elles, la déclarer non valable, mais nous devons – comme déjà dit – porter l'accent sur des modifications constitutionnelles afin de fixer des critères pour qu'une initiative soit déclarée valable ou non.

C'est la raison pour laquelle je fais confiance finalement au peuple et, malgré les inconséquences que nous constatons, je voterai avec la minorité de la commission.

**On. Salvioni:** Sarò molto breve perché – per citare Orazio – « iam satis prata biberunt » (die Wiesen sind schon reichhaltig genug bewässert worden). Quindi non ripeterò gli argomenti

che sono stati qui esposti, devo dire in modo molto dignitoso. Mi limiterò a citare le perizie giuridiche per dire che tutte le perizie concludono per l'ammissibilità della iniziativa e questo perché si è tentato di estrapolare qualche frase per sostenerne che le perizie invece dicevano sì che erano ammissibili le iniziative, però che potevano anche essere considerate non ammissibili.

En réalité, après avoir dit que l'initiative est admissible – spécialement dans l'expertise de M. Eichenberger – on a indiqué qu'en définitive c'est le Parlement qui peut décider. C'est la vérité, on le sait. Mais, je voudrais attirer l'attention sur les conséquences de cette décision, car on changerait une pratique suivie par ce Parlement et par le Tribunal fédéral, ne l'oubliions pas, depuis des décennies. Cela créerait une insécurité dans le droit qui serait à mon avis plus grave que celle inhérente à la rétroactivité des initiatives. En effet, cette insécurité se refléterait dans un domaine très sensible qui est celui des droits populaires.

Je me permets d'attirer ici l'attention des collègues sur un fait qui a échappé dans les interventions qui ont été présentées jusqu'à présent. Demain, nous voterons une modification de l'arrêté sur le F/A-18 qui suppose que cette initiative, avec un effet rétroactif, soit admissible, si la modification que nous allons adopter doit avoir un sens. En effet, si le Conseil national décide de ne pas déclarer admissible l'initiative sur le F/A-18 avec un effet rétroactif, ce que nous voterons demain n'aurait pas de sens. Alors je me permets de rappeler ce Conseil à une certaine cohérence qui est de rigueur, surtout si elle devait porter sur 24 heures.

Cela dit je vais très rapidement traiter un aspect de l'unité de matières qui n'a pas encore été abordé. J'ai une très grande estime et une admiration pour le professeur Aubert, mais je ne peux pas partager son opinion sur le problème de l'unité de matière qui découle probablement, comme l'a dit M. le Conseiller fédéral Villiger, d'une formulation presque exagérée de rigueur cartésienne. En réalité, c'est la volonté des initiateurs qui est déterminante pour les initiatives. Les initiateurs et ceux qui ont souscrit à l'initiative proposent un texte qui doit être voté tel quel. La seule limite est le manque de relation entre les différents points, ce qui est raisonnable, on le comprend. Mais, même si l'on veut scinder, diviser l'initiative en deux ou trois parties qui pourraient être soumises séparément au peuple, la volonté des initiateurs est en fait de les faire voter cumulativement et dans le même temps. Il n'appartient donc ni au Parlement ni au Conseil fédéral de changer cette volonté. Finalement, si le peuple et les électeurs n'acceptent pas un des points de l'initiative, ils n'ont qu'à ne pas la voter. M. Loretan a affirmé : « Je pourrais approuver une partie de l'initiative dont nous parlons mais pas le paragraphe 4 ». Alors, il n'a qu'à ne pas la voter! C'est clair. Il est en tout cas faux de penser que nous puissions modifier la volonté affirmée des initiateurs en changeant les textes.

Permettez-moi maintenant de revenir brièvement sur un aspect politique. Il est évident que cette décision est politique plus que juridique. Alors, le malaise que nous ressentons n'est-il pas dû à une espèce de fracture entre ce que nous appelons le « palazzo » et la « piazza », entre le gouvernement et les électeurs? On a un peu l'impression qu'il y a un certain malaise, que la politique ne passe pas tellement bien. On se trouve alors devant certaines initiatives qui, en cas d'acceptation, pourraient mettre en danger certaines valeurs auxquelles nous croyons et on essaie de résoudre le problème par le biais de l'interdiction. On déclare que l'initiative n'est pas admissible. Politiquement, est-ce la meilleure solution? Pensez-vous avec une solution de ce genre améliorer les rapports entre la politique et les électeurs? Moi, j'estime qu'ils vont empirer. Nous allons augmenter le hiatus qui existe actuellement, car même ceux qui sont opposés à l'initiative diront : « On n'a pas voulu nous permettre de voter. On nous a enlevé le droit de voter sur cette question ». Avec une telle façon d'agir, nous risquons plus, dans la situation actuelle qui est délicate, de provoquer une crise que de résoudre les problèmes. Que l'initiative passe ou non je ne pense pas que l'avenir de la Suisse soit en jeu. Personnellement je ne crois pas qu'elle passera. J'estime qu'il serait plus grave encore de donner à l'électorat l'im-

pression que l'Assemblée fédérale, les hommes politiques veulent résoudre les problèmes en enlevant la possibilité de s'exprimer à l'opinion publique. Et je dois rendre hommage au Département militaire fédéral et au Conseil fédéral qui ont bien compris cette situation, et qui ont choisi la voie du défi ouvert sur ce thème. Ils ont évité le choix des armes juridiques et choisi l'argumentation. Dans une démocratie, un problème se discute et ne se résoud pas par des interdits. C'est pour des raisons de culture politique, ainsi que les a exprimées M. Rhinow, que je vous demande de suivre la minorité de la commission, tout en étant persuadé de la nécessité d'examiner avec calme la situation, afin de garantir une certaine régularité dans les activités des organismes institutionnels. C'est un problème qui doit être réglé à part, l'attacher à une votation serait une grave erreur.

**Gemperli:** Als letzter Redner kann jetzt einer sprechen, der selbst bereits einmal in Neuchâtel-Anschwilen gewesen ist. Ein Wort zuerst an Kollege Schoch: Unsere Lehrer an der Hochschule St. Gallen haben durchaus die Freiheit, das zu lehren, was sie als richtig erachten. Aber die sanktgallischen Politiker haben ihrerseits auch das Recht, allenfalls eine Stellungnahme zu vertreten, die von denjenigen ihrer Professoren abweicht. Beides zusammen gibt das, was wir brauchen, damit eine Diskussion zustande kommt.

Im Zusammenhang mit der vorliegenden Initiative ist von den Gutachtern offenbar die Ansicht vertreten worden, dass es keine materiellen Schranken der Verfassungsrevision gibt, mit Ausnahme der autonomen Schranke, der Einheit der Materie und der Form. Die Rückwirkungsklausel in der vorliegenden Initiative wird damit als zulässig erklärt. Ein starkes Argument für diese Auffassung wird in der bisherigen Praxis von Bundesrat und Parlament gesehen, wonach bei Initiativen in aller Regel kein strenger Massstab angewendet worden sei. Daraus wird gefolgert, dass man sich bei der Waffenplatz-Initiative darauf berufen könne, dass die bisherige Praxis weitergeführt werde. Ist das nun der juristischen Weisheit letzter Schluss?

Meines Erachtens nicht! Es geht nämlich konkret – das wird übersehen – um eine Kompetenzfrage. Sie ist von Herrn Zimmerli angesprochen worden. Artikel 84ff. BV enthalten die Befugnisse der Bundesversammlung, Artikel 95 enthält die Befugnisse des Bundesrates und Artikel 106 schliesslich die Befugnisse des Bundesgerichtes. Die Aufteilung der Befugnisse widerspiegelt das anerkannte Prinzip der Gewaltentrennung. Zwar kann dieses Prinzip durchaus durch eine Änderung der Verfassung eingeschränkt beziehungsweise die Kompetenz zwischen Parlament, Regierung, Volk und Justiz verschoben werden. Dies setzt indessen voraus, dass die entsprechende Grundnorm geändert wird und eine beispielweise heute in die abschliessende Kompetenz des Parlamentes gegebene Entscheidung neu dem Volke übertragen wird. Bezogen auf die vorliegende Initiative bedeutet das, dass Artikel 85 Ziffer 14 BV geändert werden müsste.

Nicht zulässig ist es hingegen, dass mittels einer Verfassungsinitiative lediglich ein Einzelgeschäft mit einer Rückwirkungsklausel auf Verfassungsstufe gehoben wird, ohne Änderung der grundsätzlichen Zuständigkeitsordnung. Dadurch entsteht eine eigentliche Kollision zwischen der Grundnorm (Art. 85 Ziff. 14 BV) und der neuen Verfassungsbestimmung, welche für einen Einzelfall eine Abweichung von der verfassungsmässig vorgegebenen Grundnorm verlangt. In einem solchen Konfliktfall ist doch entscheidend, dass die Verfassung, solange sie selbst die geltende Kompetenzordnung grundsätzlich garantiert, der verfassungsändernden Instanz für einen Einzelfall nicht zur Verfügung steht. Die verfassungsrechtliche Garantie und Geltung dieser Grundnorm steht der Regelung in einem Einzelfall gegenüber.

Diese Aussagen zeigen die Schranken der Verfassungsrevision mit Bezug auf die Kompetenzordnung. Dem Volk steht es zu, die Zuständigkeit der staatlichen Rechtsfunktionen anders zu verteilen. Sofern aber ein staatliches Organ zur Ausübung einer Rechtsfunktion verfassungsrechtlich zuständig erklärt ist, steht ihm allein und letztinstanzlich die Ausübung dieser besonderen Form der Staatsgewalt zu. Keine anderen Instanzen sind damit für die staatliche Rechtsfunktion zuständig als

diejenige, die von der Verfassung durch die Grundnorm eingesetzt ist. Wenn somit eine andere Instanz, zum Beispiel das Volk, zuständig sein sollte, müsste zuerst die geltende verfassungsrechtliche Zuständigkeitsverteilung geändert werden. Lediglich der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass es andernfalls durchaus zulässig wäre, eine Initiative zu starten, welche ein Gerichtsurteil aufhebt. Mit anderen Worten: Initianten könnten verlangen, dass in der Verfassung ein Artikel aufgenommen werde, wonach ein bestimmter Verurteilter freizusprechen wäre. Ich zweifle daran, ob das eidgenössische Parlament in einem solchen Fall ja sagen könnte. Jedenfalls würde man spätestens in diesem Moment merken, dass die Funktionsfähigkeit unserer Demokratie von Grund auf in Frage gestellt ist.

Zusammenfassend halte ich fest, dass aufgrund der heute geltenden Rechtsordnung zwar keine geschriebenen materiellen Schranken der Verfassungsrevision vorhanden sind. Aber es gilt zu berücksichtigen: Volk und Stände dürfen eine Zuständigkeitsordnung ändern, was indessen voraussetzt, dass im Zuständigkeitsbereich die entsprechende Grundnorm angesprochen wird. Soll die Zuständigkeitsordnung nur in einem bestimmten Anwendungsfall geändert werden, so besteht eine Kollision zwischen bestehender allgemeiner Grundnorm und neuer Zuständigkeitsnorm im Einzelfall. Dieser Konflikt kann nicht einfach durch den Grundsatz der Lex posterior entschieden werden, da der Anwendung dieses Grundsatzes die verfassungsrechtlich garantierte Geltung einer bestehenden Norm gegenübersteht. Für das Verbot der Rückwirkung mit Bezug auf eine vorgegebene Kompetenzordnung braucht es keine geschriebene Verfassungsbestimmung. Das Verbot ergibt sich aus der verfassungsrechtlich garantierten Geltung einer Norm aufgrund eines vorausgegangenen Werturteils von Volk und Ständen.

Über die Einheit der Materie möchte ich mich nicht aussprechen. Ich neige eher dazu, dass man bei weitherziger Interpretation allenfalls noch von einer Einheit sprechen könnte, gebe aber zu, dass starke Argumente ebenfalls für die andere Seite sprechen.

Die Ungültigerklärung einer Volksinitiative ist nie ein befriedigendes Ergebnis. Es entsteht der Eindruck, dass man die Volksrechte geringachte und ein missliebiges Volksbegehren mittels juristischer Spitzfindigkeiten abwürgen wolle. Herr Plattner, es besteht hier überhaupt keine Wut. Ich bin durchaus offen; man kann über solche Fragen diskutieren. Ich bin doch nicht erbost, weil eine solche Initiative im politischen Raum steht. Es ist auch kein politischer Opportunismus, wenn ich mich für die Ungültigerklärung ausspreche. Es ist viel einfacher, in diesem Umfeld davon auszugehen, dass diese Initiative gültig sei und darüber abgestimmt werden solle.

Frau Weber, ich bin auch kein bisschen nervös wegen dieser Initiative. Gerade vom Kanton St. Gallen her gesehen wäre eine Abstimmung gar nicht so schlecht; dann hat letztlich das Volk entschieden, und es sind nicht die Parlamentarier allein gewesen. Aber: Respekt vor dem Recht gilt auch, wenn es um Volksrechte geht. Etwas anderes kann man nicht sagen. Zwar ist das Recht des Souveräns, sich zu einer Frage auszusprechen, sehr hoch anzusetzen. Demgegenüber dürfen aber andere Werte wie Rechtssicherheit und Treu und Glauben nicht einfach unbeachtet bleiben. Insbesondere die Rechtssicherheit ist ein entscheidender Wert. Wenn eine vorgegebene Kompetenzordnung in Einzelfällen nach Belieben ausser Kraft gesetzt werden kann, wird das geordnete Zusammenleben der Rechtsgemeinschaft gefährdet. Würden zum Beispiel im nachhinein, wie erwähnt, Gerichtsurteile ausser Kraft gesetzt oder nachträglich Sozialleistungen, auf die Bedürftige angewiesen sind, aufgehoben, so könnte das ebenfalls zu einer schweren und kaum mehr gutzumachenden Vertrauenskrise führen. Die Rechtssicherheit ist ein zu hohes Gut, das nicht nach Belieben zur Disposition gestellt werden kann, auch nicht gegenüber Volksrechten. Anders zu handeln hiesse, der Willkür Tür und Tor zu öffnen. Herr Piller, darauf möchte ich hinweisen: Gerade das schadet letztlich dann auch den Schwachen in dieser Gesellschaft! Recht kann nicht einfach den jeweiligen Stimmungen angepasst werden, sondern es ist Ausfluss einer grundsätzlichen Wertung, die auch dann

zu akzeptieren ist, wenn einmal besondere Verhältnisse vorliegen.

Von den Griechen stammt das Wort: «Das Volk muss um sein Recht kämpfen wie um eine Mauer.» Der Kampf ums Recht bedeutet aber im täglichen Leben auch – und vor allem – Respektierung einer einmal vorgegebenen Ordnung.

Ich bitte Sie, für die Ungültigerklärung zu stimmen.

**Bundesrat Villiger:** Nicht nur die Länge, auch die Qualität und Intensität dieser Debatte zeigen, dass wir vor einem Problem stehen, das weit über diese Initiative hinausreicht. Ich glaube, es war nötig, sich einmal über diese Fragen zu unterhalten. Ich hoffe auch, dass diese Debatte Folgen haben wird.

Wenn Professoren und Fachleute so unterschiedlicher Meinung sind, dann schafft das immer einen gewissen Freiraum für die Laien, eigene Gedanken zu entwickeln. Ich möchte hier diese Gelegenheit wahrnehmen.

Die Mehrheit Ihrer Kommission schlägt vor, die Initiative ungültig zu erklären. Das würde mir aus der Sicht meines Departementes eigentlich sehr behagen. Ich könnte so wahrscheinlich einige Kraft sparen. Und doch sind der Bundesrat und ich der Meinung, dass diese Initiative nicht ungültig erklärt werden soll.

Ich darf vielleicht noch eine kurze Vorbemerkung zur Titelfrage machen. Ich teile die geäusserten Meinungen zur Problematik des Titels. Ich meine, dass hier die Bundeskanzlei etwas schärfer urteilen soll. Sie haben vielleicht festgestellt, dass bei der Kampfflugzeug-Initiative – die Initiative gegen den F/A-18 – der Titel geändert worden ist. Das ist vielleicht der Anfang einer neuen Praxis.

Die Mehrheit Ihrer Kommission begründet ihren Antrag mit der fehlenden Einheit der Materie. Es sei denkbar, dass der Stimmbürger nur einen Teil der Initiative annehmen, den andern Teil hingegen ablehnen wolle. Das könnte er aber nicht. Das Erfordernis eines sachlichen Zusammenhangs der beiden Begehren – einerseits das Verbot, Waffen-, Schiess- und Übungsplätze neu zu errichten oder zu erweitern, und anderseits die Gleichstellung ziviler und militärischer Bauten bezüglich Umweltrecht – betrachtet die Mehrheit Ihrer Kommission als nicht erfüllt. Damit will sie eine Änderung der bisherigen, grosszügigen Praxis des Parlaments bezüglich der Gültigkeit von Volksinitiativen einleiten.

Der Bundesrat hat in der Botschaft – gestützt auf ein Gutachten - seine Meinung dargelegt und die Gültigkeit bejaht. In der Botschaft haben wir ausgeführt, dass die beiden Hauptbestimmungen des Begehrens unter sich zwar nicht in einem logischen Zusammenhang stehen, dass sie jedoch verschiedene Aspekte desselben politischen Problems betreffen, so dass damit ein sachlicher Zusammenhang gegeben ist. Auch die zwei Gutachter, die Ihre Kommission beauftragt hat, gelangen zum Schluss, dass aufgrund der bisherigen Praxis der Bundesversammlung von der Gültigkeit der Initiative auszugehen sei.

Es ist nun in der Tat so, dass bei der Beurteilung der Frage, ob die Einheit der Materie gegeben sei, ein Ermessensspielraum besteht, und ich bin durchaus der Auffassung, dass beide Meinungen stichhaltig begründet werden können. Da es sich um eine staatspolitisch recht bedeutsame Frage handelt, haben wir sie im Bundesrat nach der Kommissionssitzung noch einmal diskutiert. Dabei ist dem Bundesrat und mir völlig klar, dass Sie selbstverständlich frei sind, Ihre Praxis zu überprüfen und sie gegebenenfalls auch zu ändern.

Ich möchte Ihnen aber einige der bundesrätlichen Ueberlegungen nicht vorenthalten. Für den Entscheid, den Sie fällen müssen, spielen verschiedene Kriterien eine Rolle. Ich meine, dass dieser Entscheid auch Auswirkungen auf die Praxis bei künftigen Volksinitiativen hat. Deshalb darf nicht nur das Schicksal des vorliegenden Volksbegehrens für diesen Entscheid massgebend sein.

Der Bundesrat hält an seiner Meinung fest, die Initiative sei gültig zu erklären, vor allem aus drei Gründen:

1. Die Frage der Volksrechte – das ist eine politische Betrachtungsweise – wird mit Sicherheit auch die Europadiskussion belasten. Bundesrat und Parlament sollten deshalb keine Zeichen setzen, die als Tendenz zu einer weiteren Einschränkung der Volksrechte ausgelegt werden könnten, und Sie wissen,

dass im Rahmen von Europa eine solche Einschränkung unabweichlich sein wird. Eine Praxisänderung in der Frage der Einheit der Materie bei Initiativen würde aber eine solche Tendenz andeuten, und das ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht erwünscht.

Weite Teile des Schweizer Volkes, die in dieser Frage etwas unruhigt sind, erwarten wahrscheinlich im Gegenteil eher Zeichen, dass die Mitsprachemöglichkeit des Volkes auch in einem wachsenden Europa gewährleistet bleibt.

2. Ein Gutachter hat in seinem Bericht darauf hingewiesen, dass die Tendenz eigentlich in der andern Richtung geht, in Richtung auf eine gewisse Ausweitung des Einheitsbegriffes. Künftige Verfassungsrevisionen werden wohl vermehrt nicht mehr nur eng begrenzte Teilrevisionen enthalten, sondern dürften ganze Regelungsbereiche erfassen, wie es in einigen neueren Kantonsverfassungen vorgesehen ist und auch in Entwürfen zu einer neuen Bundesverfassung vorgeschlagen wird. Eine Einschränkung dieses Einheitsbegriffes könnte langfristig negative Konsequenzen haben und diesen Erfordernissen zuwiderlaufen.

3. Diese Debatte hat auch gezeigt, dass es zwischen strikter Rechtsstaatlichkeit und unbegrenzter Demokratie durchaus Zielkonflikte geben kann, die nicht leicht zu lösen sind.

Bisher hat man – das wurde mehrfach erwähnt – bei der Gültigkeit von Initiativen im Zweifelsfalle grosszügig entschieden, also zugunsten der Demokratie. Es wäre auch politisch nicht ganz ohne Risiko, bei einer missliebigen Initiative – das ist sie auch für mich in hohem Masse – plötzlich einen abrupten Praxiswechsel vorzunehmen. Dabei geht es mir überhaupt nicht um die Initianten. Diese haben – da teile ich eine hier häufig geäusserte Meinung – mit ihrer Initiative bewusst das Initiativrecht strapaziert, um nicht von Missbrauch zu reden; dieses Wort schiene mir persönlich angemessen.

Es geht mir um das Volk, das sich keine solchen Grundsatzüberlegungen macht. Es müsste den Eindruck bekommen, man wolle nun eine politisch missliebige Initiative vor allem juristisch und nicht politisch bekämpfen. Das könnte den im Volk verbreiteten Eindruck verstärken, dass «die in Bern ja doch tun, was sie wollen». Dieser Eindruck könnte sich verstärken. Und gerade in der politisch aufgeregten Situation, in der wir uns im Moment befinden – Identitätsprobleme, Angst vor Europa, Sie kennen all das –, sollte man meines Erachtens solche Eindrücke vermeiden. Wir kommen deshalb nicht darum herum, diese perfid formulierte und im Kleingedruckten folgenschwere, verfehlte Initiative mit allem Nachdruck politisch zu bekämpfen. Das wird einen grossen Einsatz von Leuten brauchen, die zur Armee stehen – ich werde mich selbstverständlich auch nicht drücken. Wenn aber Armeefreunde zu einem solchen Einsatz nicht mehr bereit wären – er ist bei mehreren Initiativen nötig –, dann müsste man um die Zukunft der Armee bangen, Initiative hin oder her.

Ich bin mir bewusst, dass die Mehrheit Ihrer Kommission mit der Ungültigerklärung ein politisches Zeichen setzen wollte, und dafür habe ich mehr als nur Verständnis. Ich meine, dass wir in der Tat die Frage der Initiative und auch die unserer Demokratie überdenken müssen. Die direkte Demokratie ist für mich ein unverzichtbares Element unserer politischen Kultur, ebenso unverzichtbar wie Föderalismus, Subsidiaritätsprinzip, Zweikammersystem, Ständemehr, Achtung der Minderheiten, Milizprinzip usw. Ich bin überzeugt, dass ohne diese politische Kultur das Zusammenleben unseres Vielvölkerstaates kaum so erfolgreich verlaufen wäre; und es war erfolgreich, wenn sie es mit dem anderer Vielvölkerstaaten in der Gegenwart vergleichen.

Herr Rhinow hat zu Recht gesagt: Jedes übernutzte Prinzip oder jedes übernutzte Recht kann sich in sein Gegenteil verkehren. Auch das ist eine alte historische Erfahrung. Wenn die direkte Demokratie von fundamentalistischen Gruppen zur Durchsetzung partikularegoistischer Ziele ständig übernutzt wird, kann das zu ihrer Ueberforderung führen. Die Riesenzahl von Vorlagen pro Abstimmungssonntag – sieben letztes Mal, wahrscheinlich sieben im September, im Dezember vielleicht etwas weniger, aber nächstes Jahr wieder gleich viele – ist natürlich ein Indiz dafür, dass wir auf diesem Weg sind. Parteien und Bürger haben Mühe, das zu verdauen, und jeder von Ih-

nen, der vor Abstimmungen vom «Bären» zum «Schwanen» und weiter zum «Löwen» reist, um mit dem Volk darüber zu sprechen, kann davon ein Lied singen.

Ich glaube aber nicht, dass das nur ein Problem des Mittels ist, sondern es ist ein Problem der masslosen Nutzung dieses Mittels, und das ist letztlich ein Problem des Zeitgeistes, des politischen Verständnisses, ein Problem, das wohl recht tief geht und blos rechtlich kaum zu fassen sein wird.

Meines Erachtens hat die Demokratie auch materielle Grenzen – ich teile die Meinungen, die dazu geäussert worden sind –, wenn sie nicht zu einem riskanten Demokratismus oder – wie Herr Jagmetti gesagt hat – zu einer plebiszitären Demokratie verkommen soll. Ich nenne nur zwei extreme Beispiele, wo wir wahrscheinlich alle einig sind: Die Volksmehrheit darf beispielsweise nicht Minderheiten unterdrücken. Sie darf sicher auch nicht die Demokratie selber abschaffen. Es gab in einem Land im Maghreb vor kurzem ein solches Problem. Das alles kennen Sie.

Ich glaube auch, dass Demokratie – auch hier teile ich Meinungen, die geäussert worden sind – von Rechtssicherheit, von Berechenbarkeit, von Verfahrensordnungen, von Spielregeln, die stabil sind, begleitet sein muss, weil letztlich nur so ein Land regierbar und ein Staat berechenbar bleibt.

Das ist – und davon bin ich überzeugt – auch für die Schweiz als Werkplatz von grosser Bedeutung; wie Sie wissen, gingen von diesem Land in der letzten Zeit durch die vielen Initiativen und die laufende Infragestellung von sehr vielen etlichen Signalen der Unberechenbarkeit aus, und das hat uns sicher sehr geschadet. Ich meine deshalb, dass eine «organisierte Demokratie» – Herr Jagmetti hat diesen Begriff gebraucht – auch für das Volk und für die Bewältigung der Herausforderungen der Zukunft eminent wichtig ist.

Initiativen, die rückwirkend Recht ändern, die die verfassungsmässige Kompetenzordnung über den Haufen werfen, können fatale Konsequenzen haben, und zwar auch für das Volk selber. Diese Initiative tut beides. Es schiene mir deshalb durchaus nötig, dass – wenn das Schule machen würde – die Spielregeln grundsätzlich überdacht würden. Aber es besteht für mich kein Grund, die Spielregeln in diesem speziellen Fall zu ändern.

Ich meine, dass die Frage der Rückwirkung überprüft werden muss. Aber das sollte losgelöst von einem emotional belasteten Tagesgeschäft geschehen, vielleicht auf der Basis einer Verfassungs- oder Gesetzesänderung. Es ist auch eine Spielregel, dass man Spielregeln nicht während des Spiels ändert und dass man auch bei Änderungen der Spielregeln die Spielregeln einhält.

Ich bitte Sie deshalb, trotz Bedenken der Gültigerklärung dieser Initiative zuzustimmen.

#### *Eintreten ist obligatorisch*

*L'entrée en matière est acquise de plein droit*

#### *Detailberatung – Discussion par articles*

##### **Titel und Ingress**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### **Titre et préambule**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### **Angenommen – Adopté**

##### **Art. 1**

*Antrag der Kommission*

##### *Mehrheit*

Die Volksinitiative .... wird ungültig erklärt.

##### *Minderheit*

(Schoch, Coutau, Martin)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### **Art. 1**

*Proposition de la commission*

##### **Majorité**

L'initiative .... est déclarée nulle.

##### *Minorité*

(Schoch, Coutau, Martin)

Adhérer à la décision du Conseil national

##### **Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Minderheit

22 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit

15 Stimmen

##### **Art. 1a (neu)**

*Antrag Rhinow*

##### *Abs. 1*

Gleichzeitig wird Volk und Ständen ein Gegenvorschlag der Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet.

##### *Abs. 2*

Die Bundesversammlung schlägt vor, den Artikel 22 der Bundesverfassung wie folgt zu ergänzen:

*Art. 22 Abs. 3 und 4 BV*

##### *Abs. 3*

Bund und Kantone betreiben höchstens 40 Waffenplätze.

##### *Abs. 4*

Bau und Betrieb von Waffenplätzen unterstehen der Bundesgesetzgebung über Raumplanung und Umwelt.

##### **Art. 1a (nouveau)**

*Proposition Rhinow*

##### *Al. 1*

Un contre-projet de l'Assemblée fédérale est soumis simultanément au vote du peuple et des cantons.

##### *Al. 2*

L'Assemblée fédérale propose de compléter l'article 22 de la Constitution fédérale comme il suit:

*Art. 22 3e et 4e al. Cst.*

##### *Al. 3*

La Confédération et les cantons exploitent au plus 40 places d'armes.

##### *Al. 4*

La construction et l'exploitation des places d'armes sont soumises à la législation fédérale sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement.

**Küchler:** Ich beantrage Ihnen, gestützt auf Artikel 61 unseres Ratsreglementes, das ganze Geschäft in die Kommission zurückzugeben. Wir haben heute eine ausführliche, sorgfältige Debatte geführt. Ich meine, es handelt sich um eine Verfassungsbestimmung, die ebenso sorgfältig unter die Lupe genommen werden muss, die nach allen Aspekten ausgeleuchtet werden muss und die mit dem Initiativtext in einen Konnex gebracht werden muss.

Aus all diesen Gründen dürfen wir diesen Antrag von Kollege Rhinow jetzt nicht in Anbetracht der fortgeschrittenen Zeit übers Knie brechen; wie Kollege Salvioni gesagt hat, müssen wir diese Bestimmung in aller Ruhe ausdiskutieren. Es geht ja zum einen um die grundsätzliche Frage, ob der Gegenvorschlag sachlich richtig ist, ob es tatsächlich einen Bedarf gibt, beispielsweise die Waffenplätze in der Verfassung zahlenmäßig zu begrenzen und diese Waffenplätze usw. den Raumplanungsbestimmungen zu unterstellen.

Sodann sollte die Sicherheitspolitische Kommission den Gegenvorschlag auch unter den abstimmungspolitischen und abstimmungstaktischen Aspekten prüfen. Diese Fragen können und dürfen nicht pauschal erledigt werden.

Wir hatten auch in der Kommission noch keine Gelegenheit, uns mit dem Gegenvorschlag auseinanderzusetzen. Wir haben uns materiell praktisch nicht einmal mit der Initiative auseinandergesetzt. Die Fraktionen sollten ebenfalls Gelegenheit haben, über eine Verfassungsbestimmung zu diskutieren.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, die ganze Sache in die Kommission zurückzugeben.

**Schoch:** Gestatten Sie, dass ich als Präsident der Sicherheitspolitischen Kommission zu diesem Ordnungsantrag drei Bemerkungen mache.

1. Die Initiative ist inhaltlich zwar durchaus diskutiert worden,

aber sehr knapp und kurz, und zwar deswegen, weil die Meinungen effektiv gemacht waren. Es gab keinen Antrag, die Initiative zur Annahme zu empfehlen, und zwar deswegen nicht, weil die SP wegen des Unfalles von Herrn Vizepräsident Piller nicht vertreten war. Alle anderen Mitglieder der Kommission waren einer Meinung. Von daher gesehen bestand kein Anlass, sich ausgiebig der Diskussion des materiellen Inhaltes der Initiative zu widmen.

2. Ich muss gestehen – das nehme ich auf mich –, dass ich, wahrscheinlich verleitet durch die Tatsache, dass ein Antrag auf Zustimmung zur Initiative nicht vorlag, in der Kommission keine Schlussabstimmung durchgeführt habe. Es ist zwar darüber diskutiert worden, aber ich habe in der Kommission keine Schlussabstimmung durchgeführt.

3. Sehr ausgiebig diskutiert und später wieder zurückgezogen wurde ein Gegenvorschlag, den ich selbst eingereicht habe; dieser hatte aber nicht den gleichen Wortlaut wie der Gegenvorschlag, den Herr Rhinow jetzt dem Rat vorlegt. Inhaltlich haben wir also das, was Herr Rhinow dem Rat jetzt unterbreitet, in der Kommission noch nicht diskutiert.

Den Entscheid über den Ordnungsantrag von Herrn Küchler muss ich den Mitgliedern des Rates überlassen.

**Präsidentin:** Dem Ordnungsantrag von Herrn Küchler wurde nicht widersprochen. Das Geschäft wird somit an die Kommission zurückgewiesen.

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr  
La séance est levée à 13 h 00*

## 40 Waffenplätze sind genug. Volksinitiative

## 40 places d'armes, ça suffit! Initiative populaire

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	91.051
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.06.1992 - 08:00
Date	
Data	
Seite	521-539
Page	
Pagina	
Ref. No	20 021 451