

Art. 69 Ziff. 2

Antrag der Kommission
Festhalten

Antrag Petitpierre

Art. 65bis Abs. 1 (neu)

Die Mitglieder des Bundesrates können sich in parlamentarischen Kommissionen durch Staatssekretäre und im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten durch ihre Generalsekretäre oder Vorsteher von Gruppen und Ämtern vertreten lassen.

Art. 65quinquies Abs. 1

Die Mitglieder des Bundesrates können sich in den Verhandlungen der beiden Räte durch Staatssekretäre vertreten lassen, sofern diese von der Vereinigten Bundesversammlung bestätigt sind. Artikel 65ter Absatz 2 gilt sinngemäss.

Art. 65quinquies Abs. 1bis (neu)

Die Bestätigung erfolgt gesamthaft für die vom Bundesrat auf einer Liste aufgeführten Staatssekretäre.

Art. 65quinquies Abs. 2

Festhalten

Art. 69 ch. 2

Proposition de la commission
Maintenir

Proposition Petitpierre

Art. 65bis al. 1 (nouveau)

Les membres du Conseil fédéral peuvent se faire représenter dans les commissions parlementaires par les secrétaires d'Etat et, après entente avec les présidents des commissions, par leurs secrétaires généraux ou des chefs de groupements ou d'offices.

Art. 65quinquies al. 1

Les membres du Conseil fédéral peuvent se faire représenter, lors des délibérations des Conseils, par les secrétaires d'Etat qui ont obtenu l'agrément de l'Assemblée fédérale, chambres réunies. L'article 65ter alinéa 2 est applicable par analogie.

Art. 65quinquies al. 1bis (nouveau)

L'agrément est accordé par l'Assemblée fédérale pour l'ensemble des secrétaires d'Etat portés sur une liste établie par le Conseil fédéral.

Art. 65quinquies al. 2

Maintenir

Präsident: Der Antrag Petitpierre gilt als Konsequenz des Beschlusses, den wir bereits gefasst haben, als angenommen.

Angenommen gemäss Antrag Petitpierre
Adopté selon la proposition Petitpierre

Abschnitt 1a Titel (neu)

Antrag der Kommission
Stellenplafonierung

Section 1a titre (nouveau)

Proposition de la commission
Plafonnement des effectifs

Art. 69a (neu)

Antrag der Kommission

Titel

Einführung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären
Wortlaut

Die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind in der Stellenplafonierung eingeschlossen.

Art. 69a (nouveau)

Proposition de la commission

Titre

Institution de secrétaires d'Etat

Texte

Les postes de secrétaires d'Etat sont compris dans le plafonnement des effectifs du personnel fédéral.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Kurz bevor der Nationalrat dem Beschluss B über die Staatssekretäre das Lebenslicht vorerst einmal ausgeblasen hat, hat er mit 71 zu 60 Stimmen diesem Kommissionsantrag zugestimmt. Die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind in der Stellenplafonierung eingeschlossen.

Die nationalrätliche Kommission war einhellig für diesen Zusatz. Wir wollen keine zusätzlichen Stellen schaffen. Die Staatssekretäre sollen im Gesamtbestand eingeschlossen sein. Die ständerätliche Kommission will diese Bestimmung wiederaufnehmen, und zwar hat sie dies einstimmig getan. Ich empfehle Ihnen, auch in diesem Punkt Ihrer Kommission zu folgen.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Sie gestatten mir eine leicht sarkastische Bemerkung: Auf den Vorsteher eines Departementes, das schon 2300 Stellen abgebaut hat und diese Woche noch einen signifikanten weiteren Abbau publizieren wird, wirkt diese Vorschrift doch etwas kleinkariert.

Aber wenn es referendumpolitisch nützt, so hat der Bundesrat dagegen nichts einzuwenden.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

94.062

Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik. Volksinitiative

Pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix. Initiative populaire

Botschaft und Beschlussentwurf vom 22. Juni 1994 (BBl III 1201)
Message et projet d'arrêté du 22 juin 1994 (FF III 1181)

Ziegler Oswald (C, UR), Berichterstatter: Die am 24. September 1992 mit 105 680 Unterschriften eingereichte Volksinitiative «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» verlangt die Kürzung der Kredite für die Landesverteidigung um jährlich 10 Prozent, bis sie gegenüber dem Ausgangsjahr halbiert sind. Die so eingesparten Gelder sollen schwerwichtig für zusätzliche internationale Friedenspolitik, aber auch für zusätzliche soziale Sicherheit im Inland eingesetzt werden.

Der Bundesrat hatte Herrn Professor Dr. Paul Richli, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Hochschule St. Gallen, mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt. Dem Gutachter wurde insbesondere die Frage gestellt, ob die am 24. September 1992 eingereichte Volksinitiative «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» gültig sei.

Der Gutachter kam zum Schluss, dass bei dieser Initiative die Einheit der Materie nach den in der herrschenden Lehre vertretenen Auffassungen mit Bezug auf den Ausgabentransferauftrag zugunsten der Sozialpolitik nicht gegeben sei. Diesbezüglich fehle der sachliche Zusammenhang zum Begehren auf Kürzung der Kredite für die Landesverteidigung. Eine unverfälschte Stimmabgabe sei den Stimmberechtigten nicht möglich. Dieses Gutachten lag der Kommission selbstverständlich vor.

Die Sicherheitspolitische Kommission hat diese Initiative an drei Tagen behandelt: Am 27. Oktober 1994 hat sie eine Vertretung der Initianten angehört. Am 28. Oktober 1994 hat die Kommission nach eingehender Besprechung der Frage der Gültigkeit der Initiative in Anwesenheit des Gutachters beschlossen, zur Frage der Gültigkeit der Initiative einen Mitbe-

richt der Staatspolitischen Kommission des Ständerates einzuholen.

Die Staatspolitische Kommission empfiehlt mit Beschluss vom 21. Februar 1995 mit 11 zu 1 Stimmen, dem Ständerat zu beantragen, diese Initiative ungültig zu erklären. Die von der Bundesverfassung gebotene Einheit der Materie sei verletzt; es bestehe kein sachlicher Zusammenhang zwischen der Forderung nach einer Kürzung der Militärausgaben und dem teilweisen Einsatz der eingesparten Mittel für zusätzliche soziale Sicherheit im Inland.

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates hat an ihrer Sitzung vom 28. Februar 1995, nachdem der Mitbericht der Staatspolitischen Kommission vorlag, die Einheit der Materie bezüglich dieser Initiative ebenfalls verneint. Sie beantragt demzufolge dem Ständerat mit 11 zu 2 Stimmen, die Initiative ungültig zu erklären.

Die Zuständigkeit, um über die Gültigkeit einer Initiative zu entscheiden, liegt bei der Bundesversammlung, gestützt einerseits auf Artikel 24 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes und andererseits auf Artikel 75 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte.

Die Bundesversammlung ist verpflichtet, die Gültigkeit einer Initiative zu überprüfen. Sie ist aber auch verpflichtet, eine Initiative ungültig zu erklären, wenn die Gültigkeitsvoraussetzungen nicht erfüllt sind.

Die Kommission hat nur die Frage der Gültigkeit, eventuell der Teilgültigkeit der Initiative behandelt. Ein Antrag, die Initiative sei teilweise gültig bzw. teilweise ungültig zu erklären, wurde nicht gestellt, so dass diesbezüglich kein Kommissionsantrag vorliegt. Trotzdem werde ich Sie über die geführte Diskussion und die Ergebnisse dieser Diskussion orientieren.

Heute geht es somit nur um die Frage der Gültigkeit der Initiative. Nur zu dieser Frage liegt ein Antrag Ihrer Kommission vor. Bei dieser Frage geht es um nicht mehr und nicht weniger als um die Rechtmässigkeit dieser Volksinitiative. Wird der Antrag der Kommission, die Initiative sei ungültig zu erklären, abgelehnt, muss das Geschäft zur materiellen Behandlung an die Kommission zurückgewiesen werden.

Ein Initiativbegehren kann in der Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht werden. Es ist ungültig zu erklären, wenn die Einheit der Form nach Artikel 121 Absatz 4 der Bundesverfassung – in Verbindung mit Artikel 75 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte – oder die Einheit der Materie nach Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung – in Verbindung mit Artikel 75 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte – nicht gewahrt sind.

In der Praxis hat bereits auch die Frage nach der Durchführbarkeit bzw. der Undurchführbarkeit einer Initiative eine Rolle gespielt. Ich verweise auf die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik», mit der sich der Ständerat letzten Donnerstag befasst hat.

Im Unterschied zur Initiative, die wir am vergangenen Donnerstag behandelt haben, bei der wir uns nicht auf Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen berufen konnten, sondern zu entscheiden hatten, ob auch der Initiative entgegenstehendes, übergeordnetes Recht zu deren Ungültigerklärung führen kann, ja führen muss, steht diese Problematik heute nicht zur Diskussion. Undurchführbarkeit wird nicht geltend gemacht, denn zweifellos kann die Initiative, wenn sie zur Volksabstimmung kommt sowie von Volk und Ständen angenommen wird, vollzogen werden – sie ist vollziehbar. Bleiben somit die anderen beiden Ausnahmen vom Grundsatz, dass eine Initiative in der Regel dem Volk und den Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden muss, nämlich die Frage, ob die Einheit der Materie und ob die Einheit der Form gewahrt seien. Die Einheit der Form ist gewahrt, denn die ganze Initiative liegt ausschliesslich in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes vor. Gemäss Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung hat aber jede Initiative nur einen Gegenstand zu umfassen. Artikel 75 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte – es handelt sich dabei um die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung – sagt klar und deutlich, dass die von der Bundesverfassung vorgeschriebene Einheit der Materie nur gewahrt sei, wenn zwischen den

einzelnen Teilen der Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Nur wenn der sachliche Zusammenhang nicht besteht, kann die Initiative ungültig erklärt werden; besteht der sachliche Zusammenhang nicht, muss sie ungültig erklärt werden.

Nun zur Einheit der Materie: Das Prinzip der Einheit der Materie hat die freie, unverfälschte und demokratische Willenserklärung des Stimmberechtigten zu sichern, einerseits – und vor allem – bei der Abstimmung, andererseits bereits auch bei der Unterzeichnung der Initiative. Der Stimmberechtigte darf nicht in eine Zwangslage versetzt werden, indem er, wenn er dem einen Begehren zustimmt, eigentlich gegen seinen Willen dem anderen Begehren auch zustimmen oder aber auf die Stimmabgabe verzichten muss.

Das zeigt, dass auch das Prinzip der Einheit der Materie ernst genommen werden muss, nicht nur die Ideen der Initianten. Diese allein haben übrigens die Möglichkeit, dafür zu sorgen, dass der Vorwurf, die Einheit der Materie sei nicht gewahrt, nicht erhoben werden kann. Die Möglichkeit haben diejenigen, die die Initiative unterzeichnen, und insbesondere alle Stimmberechtigten, nicht.

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates ist der Meinung, dass hier eine Initiative vorliegt, die mehrere Begehren umfasst, die sachlich nicht zusammenhängen und den Stimmberechtigten nicht in einer Initiative zur Abstimmung vorgelegt werden dürfen.

Der Gutachter hat den Stand der Lehre bezüglich Einheit der Materie ausführlich dargelegt und insbesondere aufgezeigt, dass die neuere Lehre darauf verzichtet, nur ein einziges Kriterium für die Beurteilung der Einheit der Materie zu postulieren. Die neuere Lehre suche die Lösung in der Bildung von Fallgruppen, Fallgruppen zulässigen Inhaltes und zulässiger Verknüpfungen. So wurden etwa folgende Fallgruppen herausgearbeitet:

1. Die allgemeine Beschränkung auf ein Thema. Zulässig sind zunächst Volksinitiativen, welche sich auf ein einzelnes, klar umrissenes und begrenztes Thema beziehen wie beispielsweise die Volksinitiative «zur Abschaffung der direkten Bundessteuer».

2. Die Verbindung eines Zweckes mit einem Finanzierungsvorschlag. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn in einer Initiative nebst einem angestrebten Zweck auch dessen Finanzierung enthalten ist. Dieses Vorgehen wurde etwa gewählt bei der Initiative «für eine gesicherte Berufsbildung und Umschulung», finanziert durch Arbeitgeberbeiträge, Subventionen und Beiträge der Arbeitslosenversicherung.

3. Die Verbindung einer Norm mit einer Übergangsbestimmung. Bei diesem Vorgehen wird ein Thema geregelt und mit einer Übergangsbestimmung ergänzt – ein einzelnes Thema, ergänzt mit einer Übergangsbestimmung. Die Übergangsbestimmung darf allerdings nicht mit sachfremden Kriterien oder Auflagen verbunden sein, welche eine andere Materie betreffen.

4. Zulässig ist ferner die Verknüpfung mehrerer zusammenhängender Anliegen, die aus teleologischen oder historischen Gründen einer einheitlichen Thematik zugerechnet werden können. So wollte die Initiative gegen die Bodenspekulation ein Vorkaufsrecht des Bundes und der Kantone einführen.

Keine dieser vier herausgearbeiteten Fallgruppen trifft auf die vorliegende Initiative zu; der Gutachter ist zum Schluss gelangt, dass sie eigentlich eine eigene Fallgruppe bilde, nämlich eine Verknüpfung von Aufgaben- und Ausgabenabbau in bestimmten Gebieten und der Umlagerung in andere Gebiete. Der Gutachter beurteilt mit Bezug auf diese Fallgruppe die Initiative wie folgt:

1. Als unproblematisch betrachtet er die Verbindung des Kürzungsauftrages mit einem Abfederungsauftrag.

2. Als unklar bezeichnet er allerdings das Verhältnis zwischen Förderungsauftrag und Kürzungsauftrag; ein logischer Zusammenhang bestehe nicht. Darin läge aber wohl kaum ein Argument für eine Ungültigkeit, weil damit nicht ein aussergewöhnliches, ein gewichtiges Moment verbunden wäre.

3. Beim Ausgabentransferauftrag unterscheidet der Gutachter zwischen dem Transfer zur Friedenspolitik, wo er annimmt, die Einheit der Materie sei gewahrt, und dem Ausgabentransfer-

auftrag in bezug auf zusätzliche Sozialsicherheit im Inland. Zwischen diesen beiden Postulaten wird der logische Zusammenhang verneint.

Der Gutachter hält zusammenfassend fest: «Als Ergebnis ist demnach festzuhalten, dass der Ausgabentransferauftrag mit Bezug auf die Sozialpolitik die Einheit der Materie nach den in der Rechtslehre bisher diskutierten Fallgruppen sprengt. Es ist keines der in diesen Fallgruppen relevanten verbindenden Kriterien erfüllt. Sollten Bundesrat und eidgenössische Räte die Einheit der Materie dennoch bejahen, so würden sie auf das in der Rechtslehre verworfene Argumentationsniveau der Chevallier-Initiative zurückfallen. Dieses Ergebnis kann auch nicht durch einen Griff zu den in Ziffer 1.4.4 vorstehend aufgeführten Fragen umgestossen werden. Es ist nicht ersichtlich, wie man dem Vorbehalt begegnen wollte, dass es sich bei den hier fraglichen Anliegen um eine 'juxtaposition artificielle' handle.» Soweit der Gutachter.

Der Stimmberechtigte – das ist die Schlussfolgerung der Mehrheit der Sicherheitspolitischen Kommission – kann also seinen eigentlichen Willen nicht mit einem Ja oder einem Nein bekunden. Der Ausgabentransfer in die Sozialpolitik ist aber zweifellos ein bedeutender Punkt der Initiative, dies auch für die Initianten, denn nur so ist zu erklären, dass sie sich zum vornherein einer Teilungültigerklärung widersetzen. Bei einer Teilungültigerklärung müsste nämlich mit Sicherheit dieser Transfer in den Sozialbereich gestrichen, d. h. ungültig erklärt werden. Dazu kommt, dass dadurch, dass klar festgelegte Teile der gesparten Mittel für die Erfüllung anderer, auch klar festgelegter Aufgaben aufgewendet werden müssen, klammheimlich die Budgethoheit des Parlamentes eingeschränkt wird. Die Einschränkung der Budgethoheit des Parlamentes ist selbstverständlich möglich, aber die Mehrheit der Sicherheitspolitischen Kommission ist der Meinung, das dürfe nicht auf diesem Wege geschehen – versteckt in einer Initiative, die zur Hauptsache andere Begehren stellt.

Geschütztes Rechtsgut ist die freie, unverfälschte demokratische Willensäusserung. Eine solche Willensäusserung ist bei der vorliegenden Initiative nicht möglich. Zudem, das muss ausdrücklich festgehalten werden, ist auch der Bundesrat zum Schluss gelangt, die Einheit der Materie, d. h. der sachliche Zusammenhang der einzelnen Begehren, insbesondere bezüglich Ausgabentransfer zugunsten der Sozialpolitik, sei nicht gegeben. Lediglich mit Blick auf die bis heute gehabte Praxis beantrage er Gültigkeit.

Schliesslich hat aber auch ein anderer Gutachter die Schlussfolgerungen von Professor Richli ausdrücklich bestätigt. Professor Kurt Eichenberger hat im Auftrag des Chefs EMD zur Frage der Gültigkeit der Initiative ebenfalls Stellung genommen. Er hält am Schluss seines zehnteiligen Gutachtens zusammenfassend folgendes fest:

«Ich erachte das Ergebnis des Gutachtens von Professor Paul Richli betreffend die Unzulässigkeit der sogenannten 'Halbierungs-Initiative' wegen Ausserachtlassung der Einheit der Materie als verfassungsrechtlich richtig. Ebenso pflichte ich dem Argumentationsstrang, der zu diesem Ergebnis führt, rechtsmethodisch bei. Die Untersuchung und Darlegung halte ich für umsichtig, sorgfältig und ausgewogen.»

Ein Wort zur Praxisänderung: Diesbezüglich gehen die Meinungen auseinander. Allerdings wirft man die verschiedenen Initiativen in einen Topf und will sie dann im Sinne der Meistbegünstigung behandelt wissen – also jede wie die andere, aber jede mindestens so gut wie die andere. Man übersieht geflissentlich, dass ein gleicher Fall überhaupt noch nicht vorgekommen ist, wie Professor Richli überzeugend dartut. Das bestätigte im übrigen auch Herr Rhinow in der Staatspolitischen Kommission.

Im übrigen sagt Professor Richli zur bisherigen Praxis: «Die bisherige Praxis der Bundesbehörden, die Rechtsprechung des Bundesgerichtes und die Rechtslehre zeigen, dass die Frage nach der Einheit der Materie grosszügig beurteilt wird. Dies im Interesse des Initiativrechts. Dem steht das Interesse an der Sicherung des Stimmrechts gegenüber. Grosszügigkeit allein ist kein Kriterium, anhand dessen man beurteilen könnte, ob die Einheit der Materie im konkreten Fall gegeben sei. Das geltende Recht verlangt einen sachlichen Zusammenhang.»

Der Gutachter hat im übrigen dargetan, dass im vorliegenden Fall das Stimmrecht nicht mehr gesichert wäre. Hier noch grosszügig sein hiesse, das verfassungsrechtlich festgeschriebene Prinzip der Einheit der Materie aufzugeben; Verfassung und Gesetz müssten geändert werden. Der Bundesrat bezeichnet diese Initiative als Grenzfall – dies wahrscheinlich nur deshalb, weil er nicht konsequent war. Irgendeine Begründung musste er ja finden.

Auf jeden Fall zeigt aber der Bundesrat die Konsequenz seines Handelns klar und deutlich auf. Ich verweise diesbezüglich auf die Botschaft Seite 11 (Ziff. 133.6): «Die grosszügige Praxis von Bundesrat und Parlament nimmt im übrigen in Kauf, dass dem Kriterium der Einheit der Materie in der Praxis nur ein begrenzter Stellenwert zugeordnet wird, obwohl es sich um eine Verfassungsvorschrift handelt. Eine allfällige Änderung dieser Praxis sollte im Zusammenhang mit einer generellen Überprüfung der Schranken von Verfassungsrevisionen im Rahmen einer Teil- oder Totalrevision der Bundesverfassung vorgenommen werden.»

Der Bundesrat lässt aber unerwähnt, dass die Verfassung nicht nur geändert, sondern aufgehoben wird, wenn man einfach bei jeder Initiative einen Schritt weitergeht. Jeder weitere Schritt wird mit dem vorhergehenden begründet; das muss erneut wiederholt werden. Man verschweigt eben, dass eine andersartige Initiative vorliegt, nämlich eine, wie sie bis heute noch nicht zur Behandlung gestanden hat. Verfassungsrechtlich festgeschriebene Prinzipien werden somit Schritt für Schritt aufgegeben.

Schliesslich zum Vorwurf, die Spielregeln würden während des Spiels geändert: Solche Behauptungen kann man meines Erachtens nicht ernst nehmen. Erstens besteht die Verfassungsbestimmung seit 1891, zweitens besteht diejenige nach Geschäftsverkehrsgesetz seit 1962, und drittens besteht diejenige nach Bundesgesetz über die politischen Rechte seit 1976. Diese Regeln wurden nicht geändert. Man kann nicht einmal behaupten, sie würden hier verschärft angewandt, wenn man akzeptiert, dass ein Fall vorliegt, der bis heute überhaupt nicht vorgekommen ist, d. h. auch nicht beurteilt werden musste.

Schliesslich sagt Professor Richli auf Seite 23 seines Gutachtens: «Die damalige Grosszügigkeit kann heute nicht (mehr) wegleitend sein. Einmal hat der Bundesrat seine Praxis mit dem Antrag auf Ungültigerklärung der Volksinitiative gegen Teuerung und Inflation wegen Verletzung der Einheit der Materie selber verschärft, sodann ist die herrschende Lehre der Auffassung, die Chevallier-Initiative habe die Einheit der Materie verletzt. Aus den bisherigen Ausführungen folgt, dass die Einheit der Materie für den Aufgabentransferauftrag in die Sozialpolitik hinein nicht mehr als gegeben erachtet werden kann.»

Weiter erklärt der Gutachter, dass man sich bei dieser Initiative für die Begründung der Einheit der Materie nicht auf die bisherige Rechtslehre stützen könne. Sollten sich Bundesrat und eidgenössische Räte entgegen den vorstehenden Ausführungen für die Einheit der Materie aussprechen, so könnten sie sich dafür jedenfalls nicht auf die bisherige Rechtslehre stützen. Ein solcher Entscheid würde nach der hier vertretenen Auffassung im übrigen bedeuten, dass die zuständigen Behörden die Interessen der Stimmberechtigten an einer unverfälschten Stimmabgabe einseitig opferten und die Interessen der Initianten in ungerechtfertigter Weise voranstellten. Es dürfte alsdann äusserst schwerfallen, auf einer konsistenten Begründungslinie überhaupt noch Argumente dafür zu finden, eine Volksinitiative verletze die Einheit der Materie. Man wäre alsdann sogar versucht, die Abgrenzungsbemühungen mangels praktischer Bedeutung einzustellen und nur noch nach der Abgrenzung von Total- und Partialrevision zu fragen. Wenn ich in diesem Bericht etwas viel den Gutachter zitiert habe, so geschah das, weil es mir einfacher schien zu sagen, die Mehrheit der Kommission schliesse sich in diesen wichtigen Punkten, die ich zitiert habe, dem Gutachter an, als die Situation aus der Sicht der Kommission darzulegen und zu erklären, der Gutachter sei eigentlich der gleichen Meinung. Schliesslich komme ich zur versprochenen Orientierung über die Teilungültigkeit einer Volksinitiative: Ein Initiativbegehren

in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes kann nicht abgeändert werden.

Das schien lange Zeit festzustehen; insbesondere hat es der Bundesrat immer wieder verkündet. Artikel 121 Absatz 6 der Bundesverfassung hält nämlich fest: «Wird das Begehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt und stimmt die Bundesversammlung demselben zu, so ist der Entwurf dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.»

Daraus muss geschlossen werden, dass die Initiative eben so vorgelegt werden muss, wie sie eingereicht worden ist. Im übrigen besagt bereits der Wortlaut der Verfassungsbestimmung, dass die Bundesversammlung nicht befugt ist, die Initiative zu ändern. Eine Teilgültigerklärung oder Teilungültigerklärung ist eindeutig eine Änderung des Entwurfes. Die Verfassung fordert aber wörtlich, der Entwurf sei zur Abstimmung vorzulegen.

Wohl ermöglicht es die Verfassung der Bundesversammlung, einen eigenen Entwurf auszuarbeiten und diesen gemeinsam mit der Initiative, aber nicht an deren Stelle, Volk und Ständen vorzulegen. Der parlamentarische Gegenentwurf wurde ja gerade als Korrektiv und unerlässliche Ergänzung zur Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfes vorgesehen; so Professor Luzius Wildhaber im Kommentar zur Bundesverfassung, Artikel 121 und 122.

Die Materialien zu dem 1891 eingeführten Artikel 121 BV zeigen überdies mit aller Deutlichkeit, dass eine formulierte Initiative von der Bundesversammlung unter keinen Umständen geändert werden darf. Der Bundesrat hatte ursprünglich die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung nur in der Form der allgemeinen Anregung einführen wollen; die Bundesversammlung ist diesem Vorschlag aber nicht gefolgt. Sie hat neben der Initiative in der Form der allgemeinen Anregung auch die Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfes eingeführt. Dies gerade deshalb, weil bei dieser Initiativform der Text der Initiative nicht geändert werden darf. Der Verfassungsgeber wollte offenbar jede Änderung einer formulierten Initiative durch die Bundesversammlung ausschliessen.

Aus den Debatten geht mit aller Deutlichkeit hervor, dass die formulierte Initiative von den Gegnern wie von den Befürwortern als absolut unveränderbar betrachtet wurde. Aber auch Sinn und Zweck der formulierten Initiative führen zur gleichen Schlussfolgerung. Die verfassungsmässigen Unterschiede zwischen Initiative in Form der allgemeinen Anregung und in Form des ausgearbeiteten Entwurfes würden verwischt.

Es ist auch Artikel 27 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes zu erwähnen. Dieser hält fest, dass bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes die Bundesversammlung Beschluss zu fassen habe, ob sie der Initiative, so wie sie lautet, zustimmt oder nicht. Weiter verlangt Artikel 68 Buchstabe b des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, dass die Unterschriftenliste den Wortlaut der Initiative zu enthalten habe. Dies führt doch ebenfalls zum Schluss, dass beim Inhalt des Volksbegehrens keinerlei Änderungen vorgenommen werden dürfen. Im übrigen hat auch der Bundesrat immer und immer wieder – ich habe es bereits erwähnt – eindeutig und unmissverständlich erklärt, der ausgearbeitete Entwurf müsse Volk und Ständen unverändert zur Annahme oder Ablehnung empfohlen werden. Inhalt und textliche Fassung der ausgearbeiteten Vorlage bestimmen die Initianten verbindlich und unveränderbar. Die Bundesversammlung kann mit einem Gegenentwurf, aber nicht mit einer Änderung des eingereichten Entwurfes reagieren.

Schliesslich vertritt auch die Lehre die gleiche Auffassung. So betont Professor Wildhaber, die Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfes sei für Bundesrat und Bundesversammlung verbindlich und unveränderbar. Weiter betonen auch die Professoren Etienne Grisel und Jean-François Aubert, dass die Bundesbehörden nicht berechtigt sind, am Text der Initiative auch nur ein Jota zu ändern.

Das gleiche verlangen die Professoren Fleiner, aber auch Giacometti und Werner Kägi. Teilungültigkeit bzw. Teilgültigkeit bedeuten immer eine Änderung des Volksbegehrens. Volk und Stände würden nicht mehr über den ausgearbeiteten Entwurf

entscheiden können, sondern sie müssten über den vom Bundesrat oder vom Parlament zurechtgestutzten Text entscheiden, ohne dass ein Gegenvorschlag gemacht worden wäre.

Man kann sich auch die Frage stellen: Müssen sich die Initianten das überhaupt gefallen lassen? Ich habe darauf hingewiesen, dass die Initianten offenbar dagegen sind, dass diese Initiative teilungültig bzw. nur teilgültig erklärt wird.

Das Einverständnis der Initianten: Kann es überhaupt noch eingeholt werden? Auf jeden Fall kann das Einverständnis derjenigen, die die Initiative unterzeichnet haben, nicht eingeholt werden. Warum müsste dann der genaue Text auf dem Unterschriftenbogen stehen, wenn nachher einfach beliebig geändert werden könnte?

Abschliessend müsste man sich auch die Frage stellen, ob die Initiative ohne den für die Initianten so wichtigen Punkt des Ausgabentransfers in die Sozialpolitik überhaupt zustande gekommen wäre. Wie viele der 105 680 Unterschriften müssten diesem Transferauftrag in den Sozialbereich zugeschrieben werden? Wenn es mehr als 6000 wären, wäre die Initiative überhaupt nicht gültig zustande gekommen. Ein solches Risiko kann man nicht eingehen. Man kann doch nicht durch Abänderung der Initiative plötzlich Volk und Ständen eine Initiative mit beispielsweise nur 60 000 Unterschriften zur Abstimmung vorlegen.

Ich halte fest: Ein Antrag auf teilweise Ungültigerklärung wurde in der Sicherheitspolitischen Kommission nicht gestellt. Ein Antrag liegt nicht vor. Aber die Sicherheitspolitische Kommission hat sich, zusammen mit dem Gutachter, eingehend mit diesem Thema befasst und ist zum Schluss gekommen, dass eine Änderung der Initiative nicht möglich ist, und wenn eine Änderung nicht möglich ist, ist eine Teilungültig- oder Teilgültigerklärung nicht möglich.

Die Sicherheitspolitische Kommission beantragt Ihnen mit 11 zu 2 Stimmen, den Entwurf dieser Initiative, wie er eingereicht worden ist, voll und ganz als ungültig zu erklären.

Plattner Gian-Reto (S, BS), Sprecher der Minderheit: Ich möchte begründen, warum ich mit einer Minderheit der Kommission der festen Überzeugung bin, die «Halbierungs-Initiative» sei gültig zu erklären, obwohl zwei Ihrer Kommissionen zur Ansicht gekommen sind, sie verletze das Verfassungsgebot der Einheit der Materie. Zum Inhalt der Initiative äussere ich mich heute nicht – noch nicht, wie ich sicher hoffe.

Die Kommissionen haben mit ihrem Entscheid – entgegen der Ansicht des Bundesrates, das muss festgehalten werden, und entgegen der Ansicht vieler Experten aus Verwaltung und Universitäten – erst zum zweiten oder dritten Mal in der Geschichte des Bundesinitiativrechts mit scheinbar scharfer Logik zwischen gültigen und ungültigen Initiativtexten einen Schnitt gezogen. Dieser Entscheid ist aber nicht nur politisch, sondern auch fachlich umstritten. Er will deshalb wohlbedacht sein, denn mit ihm greift das Parlament vielen Bürgerinnen und Bürgern nach einem Reizpunkt am politischen Leib.

Wenn ich mich in Gedanken in die Stimmbürger versetze, deren Entscheid wir bei einer Ungültigerklärung der Initiative verunmöglichen, so lautet die für mich zentrale Frage: Ist dieser scharfe Schnitt, den die Kommissionen vornehmen, eine im Interesse der Stimmbürger und im Sinne der Verfassung nachvollziehbare, verständliche Entscheidung zwischen schwarz und weiss, also zwischen verfassungswidrig und verfassungsmässig, oder wird durch diesen scharfen Schnitt bloss grau von grau geschieden, mit einer zwar zielgenauen, aber haarspalterischen Akribie, deren Ursprung eventuell gar nicht der kühle Verstand, sondern das unbewusst gewünschte Resultat sein könnte?

Sind wir mit anderen Worten sicher, dass die Aussage des Präsidenten der Sicherheitspolitischen Kommission, Ziegler Oswald, vor der Presse – er hat ausgeführt, wenn man natürlich vom vornherein sage, diese Initiative habe keine Erfolgsaussichten, dann sei es leicht zu sagen, sie solle gültig erklärt werden – nicht in ihrer Umkehrung einen verräterischen Blick in die Seele der Kommissionsmehrheiten erlaubt? Nur wenn wir diese Aussage verneinen können, darf dieser Rat seinen Kommissionen folgen. Andernfalls müsste er die Initiative meines Erachtens für gültig erklären.

Vorab möchte ich festhalten, dass die Einheit der Materie meines Erachtens eine notwendige Schranke für Vorschläge ist, die den Bürgerinnen und Bürgern zum Entscheid vorgelegt werden. Ich habe mich darüber schon letzte Woche geäußert. Mit dieser Feststellung bin ich einverstanden, denn wenn die Stimmbürger nur ja oder nein sagen können, dürfen wir ihnen keine Revisionspakete ohne inneren Zusammenhang unterbreiten. Das heisst nun aber nicht, dass nur solche Vorschlagstexte gültig wären, die bloss eine einzige Massnahme enthalten. Eine solch vordergründige Deutung des komplexen Einheitsbegriffes wird zwar oft vorgebracht, aber sie bleibt dennoch eine unzulässige Verkürzung dessen, was Verfassung und Gesetz mit dem Begriff des sachlichen Zusammenhangs der Teile wirklich fordern. Mit dieser Argumentation sollte also bei allem Drang nach populärer Darstellung nicht einmal in der TV-Sendung «Arena» argumentiert werden.

Zur genaueren Erfassung des Gehalts der Forderung nach der Einheit der Materie führt uns viel eher das Nachdenken über den Sinn dieser Forderung. Sie soll, da sind wir uns wohl alle einig, den Ausdruck des freien Willens der Stimmberechtigten gewährleisten. Dies ist der zentrale Gedanke, aus dem wir unsere Regeln mit ihrem Umgang folgern sollen. Denn wir schulden niemandem ausser dem Volk als Souverän den Respekt, der sich in der Forderung nach Einheit der Materie äussert.

Aus dieser Antwort auf die Frage nach dem Sinn folgere ich:

1. Gültige Texte sollen nur einen Reformgedanken für die Verfassung enthalten, der zwar in seinen Verästelungen und Konsequenzen mehr oder weniger weitgehend ausformuliert werden darf, der aber als ganzer, einheitlicher Gedanke fassbar und verständlich bleiben muss, so dass die Stimmbürger zu ihm auch als ganzem Gedanken ja oder nein sagen können. Dies ist eine inhaltliche Einheit, die mit Blick auf die Stimmbürger als Adressaten massgebend ist, nicht etwa eine textliche, formelle Einheit.

2. Aus dem Sinn, den die Vorschrift der Einheit der Materie hat, folgt auch zwingend, dass sie nicht nur für als Volksinitiativen geborene Vorlagen, sondern für alle Verfassungsänderungen wichtig ist. Der Bundesrat formuliert es so, dass er sagt, beim Entscheid darüber, ob die Einheit der Materie gewährleistet sei, sei die Beurteilung des Stimmbürgers massgebend, der letztlich für die Verfassungsänderung zuständig ist.

Diese Stimmbürger, das bitte ich Sie zu bedenken, kümmert es natürlich wenig, wer den Anstoss zu einer Vorlage gegeben hat, welche die Einheit der Materie verletzt, ob Bundesrat, Parlament oder hunderttausend Initianten. Sie wollen einfach mit ihrem Ja oder Nein nicht zu einer unmöglichen Wahl gezwungen werden. Wer die Allgemeingültigkeit des Prinzips der Einheit der Materie mit der Begründung ablehnt, davon stehe nichts in der Verfassung – auch das habe ich schon gehört –, der vertritt eine nur positivistische Auffassung des Rechts, die nicht nach dessen Sinn und Gehalt, sondern bloss nach dessen Ausformulierung fragt. Er sucht dann nicht den Gedanken hinter dem Verfassungstext, sondern das Schlupfloch, das ihm erlaubt, seinen Willen zu rechtfertigen. Das aber scheint mir eine sehr schlechte Basis für einen guten Entscheid abzugeben.

Im Zusammenhang mit der Allgemeingültigkeit des Prinzips der Einheit der Materie wird oft behauptet, dieses Prinzip sei – auch wenn alle Vorlagen, also auch jene des Parlamentes, diesem Massstab gleichermassen genügen müssten – bei Volksinitiativen strenger auszulegen, insbesondere nämlich zum Schutz des Stimmbürgers vor Lockvogelangeboten beim Sammeln der Unterschriften. Somit sei also nach diesem Gedankengang zu überprüfen, ob bei einer nur knapp zustande gekommenen Initiative die Unterschriftenzahl nicht erreicht worden wäre, wenn nicht ein sachfremdes Thema unter Verletzung der Einheit der Materie auch noch «im Angebot» gewesen wäre.

Wenn man sie aber weiterdenkt, dann führt diese Argumentation rasch zu einer unmöglich verifizierbaren, quantitativen Schranke für die Einheit der Materie. Das würde dann bedeuten, dass Initiativen mit fragwürdigem sachlichem Zusammenhang zwischen den einzelnen Teilen, aber mit sehr vielen Unterschriften gültig wären, solche mit weniger Unterschriften

aber allenfalls ungültig. Die Gültigkeit würde also anhand der Unterschriftenzahl, welche eine etwas geritzte Einheit der Materie gerade noch zu heilen vermöchte, gemessen. So geht es natürlich nicht. Es ist ja nicht das Sammeln der Unterschriften der entscheidende Moment im Werdegang einer Initiative, sondern schliesslich die Volksabstimmung, bei der ein unverkrampft Ja oder Nein möglich sein muss.

3. Zur Orientierung in dem weiten Raum, den uns Verfassung und Gesetz auf der Suche nach Sinn und Gehalt des Prinzips der Einheit der Materie belassen, darf die bisherige Praxis des Parlamentes zu Hilfe gezogen werden, ja sie muss es. Denn schliesslich war das Parlament nicht nur in seinen eigenen Vorlagen, sondern auch in seinen bisherigen Beurteilungen von Volksinitiativen schon immer an das gleiche Verfassungsprinzip der Einheit der Materie gebunden, das sich im Laufe der Jahrzehnte nicht geändert hat – das gleiche Verfassungsprinzip also, welches die Kommissionen dieses Rates heute als Beleg für ihren Ungültigkeitsentscheid anrufen. In dieser jahrzehntelangen Praxis finden wir in der Tat einen soliden, über Jahrzehnte hinweg ausformulierten und an vielen Beispielen erhärteten Grundgedanken. Ich werde später darauf zurückkommen.

Ich möchte hier nur darlegen, dass Sie sicher mit mir übereinstimmen, dass unvoreingenommene Stimmbürgerinnen und Stimmbürger es kaum verstehen würden, wenn die Bundesversammlung heute das nicht beachten würde, was sie gestern selbst zur Einheit der Materie geäußert hat.

4. Eine letzte Schlussfolgerung erlaube ich mir, bevor ich meinen Überlegungen mit Beispielen zur uns heute vorliegenden «Kostenhalbierungs-Initiative» Leben einhauchen möchte. Alle von mir angeführten Leitplanken für die Interpretation des Prinzips der Einheit der Materie sind den Auffassungen der Zeit unterworfen. Sie sind von Menschen zu interpretieren, und somit sind sie wandelbar. Es wird sich also niemand einer Rechtsentwicklung widersetzen, welche den Begriff der Einheit der Materie dem Wandel der Auffassungen anzupassen versucht – auch ich nicht. Doch gebietet es das elementare Prinzip von Treu und Glauben in den Beziehungen zwischen Behörden und Stimmbürgern, dass die Regeln nicht während des Spiels geändert werden. Das Vertrauen in eine langjährig geübte Praxis darf nicht ohne Not enttäuscht werden. Die Regeln dürfen mit anderen Worten nicht ohne rechtzeitige, also vor der Unterschriftensammlung geäußerte, klare und verständliche Vorwarnung geändert werden, sonst herrscht Willkür.

Ich fasse diesen Teil meiner Ausführungen zusammen: Es sind vier Regeln, die uns bei der Anwendung des Prinzips der Einheit der Materie leiten und uns vor einer willkürlichen oder gar opportunistischen Rechtsetzung schützen können, nämlich:

1. die Fassung des Reformgedankens als inhaltliche Einheit;
2. die Allgemeingültigkeit eben dieser Regel für alle Vorlagen des Parlamentes;
3. die bisherige Praxis der Bundesversammlung;
4. das Prinzip von Treu und Glauben der Bundesversammlung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern.

Nun geht es darum, zu untersuchen, wie es um diese vier Regeln bei der vorliegenden Initiative steht:

Beginnen wir mit der Fassbarkeit des Reformgedankens als inhaltlicher Einheit. Der von den beiden Kommissionen Ihres Rates angezweifelte sachliche Zusammenhang zwischen der Verminderung der Rüstungsausgaben und der Vermehrung der Ausgaben für die soziale Sicherheit lässt sich mit drei Worten anhand der historischen Parole «Butter statt Kanonen» leicht als Einheit fassen. Niemand in diesem Rat wird behaupten wollen, «Butter statt Kanonen» sei nicht ein einziger Gedanke; man müsse zwei Forderungen aufstellen, allenfalls zwei getrennte 1.-Mai-Umzüge machen, einen für «weniger Kanonen» und einen für «mehr Butter».

Wer mitten durch diesen Gedanken «Butter statt Kanonen», der ein historischer Gedanke ist und schon oft geäußert wurde, einen Schnitt zwischen gültig und ungültig bezüglich Einheit der Materie durchziehen will, schützt meines Erachtens nicht die Verfassung, sondern er betreibt Haarspalterei.

Wer, um es nun mit der Sprache der Experten zu sagen, dem Volk das Recht abspricht, den Abbau von Aufgaben und Ausgaben in einem Sachgebiet mit der Umlagerung in einen anderen Bereich zu verknüpfen, schränkt auch nach Meinung vieler kompetenter Rechtsexperten die Volksrechte unzulässig ein. Der schon zitierte Staatsrechtler Jean-François Aubert hat es öffentlich so formuliert: «Auf jeden Fall haftet dieser Kombination von Zielen nichts Schockierendes an. Wenn ich im Parlament wäre, würde ich gegen die Ungültigerklärung stimmen.»

Zum selben Schluss muss kommen, wer gemäss der zweiten meiner Regeln – der Allgemeingültigkeit des Prinzips der Einheit der Materie – die vom Parlament selber ausgearbeiteten Verfassungsvorlagen überprüft. Als erstes Beispiel, das mir erst heute in die Hände gekommen ist, nenne ich den Bundesbeschluss betreffend «Ergänzung der Bundesverfassung für die Eröffnung und die teilweise Deckung von Krediten zum Ausbau der Landesverteidigung und» – hören Sie gut zu – «... zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit». Er war den Gutachtern unserer Kommission offenbar nicht geläufig, aber aufgrund dieses Beschlusses hat das Parlament 1939 einen für damalige Verhältnisse grossen Kredit von 330 Millionen Franken für diese beiden Ziele bewilligt; sie entsprechen genau den beiden Zielen unserer Initiative. (BBl 1939 I 669) Das geschah auch in Form einer Verfassungsänderung; die beiden Ziele Landesverteidigung und soziale Sicherheit im Innern wurden also ganz klar zusammen angeführt.

Als zweites, viel jüngeres, taurisches Beispiel der Spannweite der Parlamentsbeschlüsse führe ich die Aufhebung des Spielbankenverbots aus den Jahren 1992/93 an. In dieser Vorlage wurde die Konzessionierung von Spielbanken mit der Finanzierung der AHV verknüpft, nach dem Motto: Um dem Volk die Zulassung von Spielbanken abzurufen, versprechen wir ihm, die abgeschöpften Beträge in die AHV, das heisst auch wieder in zusätzliche soziale Sicherheit im Inland, zu investieren. Wer also seinerzeit dieser Forderung nach «mehr AHV und weniger Glücksspielverboten» zugestimmt hat, kann doch heute nicht ehrlichen Gewissens die Forderung nach «mehr AHV und weniger Armee» als unzulässig erklären! Solche Beispiele, dass das Parlament selber Wein trinkt und deshalb den Initianten der «Halbierungs-Initiative» nicht Wasser predigen sollte, gibt es noch viele.

Ich komme zu meiner dritten Regel: Die Beachtung der bisherigen Praxis der Bundesversammlung im Umgang mit Initiativen – nicht mit eigenen Vorlagen, sondern mit Volksinitiativen – führt nochmals zum selben Schluss. Der Bundesrat formuliert das in seiner Botschaft so: Er sagt, die Bundesversammlung habe bisher an das Kriterium der Einheit der Materie keinen strengen Massstab angelegt.

Ich kann wieder ein Beispiel zitieren, das ich erst heute bekommen habe, eine Volksinitiative aus dem Jahre 1951, die 1952 für gültig erklärt wurde, bei welcher also die Einheit der Materie bejaht wurde. Sie verlangte «zur möglichst raschen Deckung der Kosten der militärischen Aufrüstung, zum Schutze der sozialen Errungenschaften und zur Vermeidung eines Anwachsens der Bundesschuld» die Erhebung eines Friedensopfers (BBl 1952 I 639).

Auch hier wieder dieselben Ziele unter einem Dach, ohne Verletzung der Einheit der Materie, die in der heute vorliegenden Initiative genannt sind. Noch vor kurzem wurde auch in diesem Rat die Initiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» gültig erklärt – und zwar deutlich –, welche eine Beschränkung der Anzahl der Waffenplätze mit diversen Umweltschutzmassnahmen verknüpfte. Sie alle kennen diese jahrzehntelange Praxis. Als gültige Interpretationshilfe des zuständigen Gremiums, nämlich der Bundesversammlung, führt sie zwingend zum Schluss, auch die «Halbierungs-Initiative» sei gültig zu erklären.

Es bleibt mir in meiner Argumentation noch die vierte Regel, das Prinzip von Treu und Glauben zwischen Bundesversammlung und Stimmbürgern, d. h. die Frage nach einer möglichen Straffung oder gar Änderung der bisherigen Praxis, wie sie in den Kommissionsberatungen recht deutlich zum Ausdruck kam, wenn Sie die Protokolle einmal nachlesen. Hier liegt wohl für viele von Ihnen der Hase im Pfeffer; hier suchen wohl viele

von Ihnen die argumentatorische Tür angesichts der überwältigenden Indizien für Gültigkeit, welche nach übereinstimmender Meinung von Bundesrat, Bundesamt für Justiz, Bundeskanzlei und einer grossen Zahl – ich sage nicht Mehrzahl – von Staatsrechtsprofessoren aus den ersten drei von mir genannten Regeln resultieren.

Die Zeit sei reif für eine restriktive Praxis, sonst drohe ein Wildwuchs. Dieses Urteil hört man oft, der Kommissionspräsident hat es eben auch angeführt. Vielleicht ist ja dieses Argument nicht einmal so unrichtig, vielleicht ist ein Nachdenken des Parlaments über die Frage der Gültigkeit von Volksinitiativen wirklich nützlich und nötig. Aber bitte, liebe Kolleginnen und Kollegen: So wenig der Schiedsrichter beim Stande von 0:0 in den letzten fünf Minuten des Europacupfinals im Interesse einer klaren Entscheidung die Offside-Regel ausser Kraft setzen kann, so wenig darf das Parlament nach Einreichung einer Initiative plötzlich, hinterher, im Interesse einer klareren Haltung eine neue Praxis formulieren, an die es sich zudem in seinen eigenen Vorlagen nie gehalten hat. Wenn Sie die Praxis ändern wollen, tun Sie das – aber der einzige richtige und das Prinzip von Treu und Glauben nicht verletzende Weg führt über einen normativen Akt. Diesen hat unser Rat auch eingeleitet. Mit der meines Wissens inzwischen von beiden Räten überwiesenen Motion 93.3533, Gültigkeit von Volksinitiativen, verlangen wir vom Bundesrat die Vorlage eines entsprechenden Berichts. Warten wir doch das Resultat dieser Motion ab, bevor wir voreilig die noch gar nicht gezogenen Schlüsse schon anwenden wollen.

Als letztes bleibt mir nur noch eines zu sagen, und das ist ein politisches Argument; es ist vielleicht das wichtigste in der ganzen Sache: Die Fragen, ob die Armee weiter verkleinert werden solle, wie eine geeignete Friedenspolitik geführt werden müsse und wie in Zukunft die soziale Sicherheit in diesem Lande angesichts der vielfältigen Anforderungen bezahlt werden könne, plagen nicht nur die Initianten und die 105 680 Unterzeichner der Initiative, sondern grosse Teile des Schweizervolks. In der Beantwortung dieser Fragen liegt ein erhebliches innenpolitisches Konfliktpotential, das nur durch Diskussion und Volksabstimmung über die Initiative abgebaut werden könnte.

Eine wie bisher grosszügige Auslegung der Einheit der Materie würde also einem der allerwichtigsten Ziele unserer Demokratie genügen, während Ihre Ungültigerklärung dieses Ziel bei weitem verfehlen würde. Dieses Ziel ist die rationale Konfliktbewältigung. Wir haben genügend Beispiele auf der Welt, um zu sehen, dass rationale Konfliktbewältigung wohl überhaupt das zentrale Ziel des Zusammenlebens von Menschen sein muss, will man allergrösstes Unheil vermeiden.

Ich bitte Sie nun wirklich: Fragen Sie sich, ganz abgesehen von den juristischen Schnitten, die Sie in der Grauzone zwischen Gültigkeit und Ungültigkeit ziehen wollen, ob nicht allein schon dieses Ziel es wert wäre, dass Sie dem Minderheitsantrag und dem Bundesrat folgen und die Volksinitiative für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik für gültig erklären. Dann hätten Sie meines Erachtens jene grundsätzliche Überlegung angestellt, die ich von der Chambre de réflexion heute erhoffe und auch zuversichtlich erwarte.

Morniroli Giorgio (D, TI): La decisione che siamo chiamati a prendere oggi è di fondamentale importanza e determinerà la prassi da seguire in materie di iniziative popolari per almeno dieci o forse vent'anni.

Die materiellen Aspekte der Initiative stehen heute nicht zur Diskussion. Ich will mich denn auch nicht in eine Debatte über den Inhalt der Initiative einlassen und mich auch nicht darin verwickeln lassen.

Ich habe letzte Woche die TV-Sendung «Arena» verfolgt. Die Befürworter der Initiative und somit einer Gültigerklärung haben es geschickt verstanden, die Diskussion auf die Anliegen der Initiative zu lenken und somit von den formellen Überlegungen abzulenken. Dass das EMD schon massiv gespart hat, dass «Armee 95» bei Annahme der Initiative nicht durchführbar wäre, dass es den Initianten klar um die Armeeabschaffung geht, ist bei der heutigen Diskussion irrelevant. Da aber die Möglichkeit besteht, dass die Initiative ungültig erklärt

wird und somit keine materielle Diskussion erfolgen wird, erlaube ich mir trotzdem einige kurze allgemeine Bemerkungen. Ich möchte lediglich darauf hinweisen, dass ich schon den Titel tendenziös, vielleicht sogar irreführend, finde. Unsere Militärausgaben dienen der Erhaltung der Schweizer Armee, welche ausschliesslich einen friedenssichernden Auftrag hat und somit einen integrierenden Bestandteil unserer Friedenspolitik darstellt. Eine Gegenüberstellung von Militärausgaben und Friedenspolitik hat deshalb in unserem Lande keine Berechtigung und entspricht einer ungewollten Fehlüberlegung oder – eher – einer intentionellen Manipulation.

Ich möchte einmal eine Bewegung «für den Krieg» oder «gegen den Frieden» gründen. Ich vermute, dass sich kaum jemand als Mitglied einschreiben würde. Natürlich sind wir alle für den Frieden. Diskrepanz besteht lediglich über die Mittel zur Erreichung dieser Zielsetzung.

Zu den formellen Aspekten, mit denen wir uns heute zu beschäftigen haben, zur Gültigkeit der Initiative: Ich schicke voraus, dass ich für eine Ungültigerklärung bin. Ich bekenne mich ohne Bedenken zu einer solchen Stellungnahme, da ich an den früheren elastischen, zu elastischen, Auslegungen der verfassungsmässigen Grundlagen für Volksinitiativen nicht beteiligt war und somit die Verantwortung dafür nicht übernehmen muss. In diesem Sinne habe ich mich übrigens in diesem Rat schon bei der Debatte zur Initiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» geäussert.

Der Rechtsdienst der Bundeskanzlei hat in einer Stellungnahme zu einer anderen Initiative festgestellt: «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.»

Wollen wir weiterhin «seltsam nachsichtig» sein?

Bei der Initiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» kam Professor Auer in einem Gutachten zum Schluss, dass sich eine Ungültigerklärung der Initiative nicht rechtfertige, da die fehlende Einheit der Materie nicht einschneidender sei als bei früheren, nicht beanstandeten Volksinitiativen.

Nun gut; man kann es so auslegen. Man kann sich aber auch für eine Praxisänderung entschliessen. Für eine solche habe ich mich bei der Initiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» eingesetzt, und für eine Praxisänderung bin ich auch bei der vorliegenden Initiative. Die Praxisänderung, die übrigens durchaus legitim ist, wenn es die Umstände erfordern, ist nicht mit einer Änderung der Spielregeln identisch. Diese Spielregeln sind in der Bundesverfassung verankert und können nur durch einen Volksentscheid geändert werden. Die Praxisänderung betrifft lediglich die Interpretation oder besser die Strenge, mit welcher die Spielregeln angewandt werden.

Die bisherige Praxis kennt bereits Fälle, in denen es zu einer Intervention durch das Parlament gekommen ist. Ich erinnere an die Chevallier-Initiative oder die Initiative, die zu Beginn der zwanziger Jahre durch die Räte aufgeteilt und in zwei separaten Volksinitiativen zur Abstimmung unterbreitet wurde. Die Initiative gegen Teuerung und Inflation von 1977 wurde auch ungültig erklärt, und bei einer weiteren Initiative sprach sich der Ständerat für die Ungültigerklärung aus, der Nationalrat hingegen für Gültigkeit.

Entscheidend für mich sind die politischen Evaluationsargumente. Man kann sich wohl fragen, ob es psychologisch vernünftig sei, gerade bei einer Initiative im EMD-Bereich den Riegel schieben zu wollen und eine Praxisänderung zu beschliessen. Ist es aber wirklich ein Zufall, dass sich das Problem immer wieder besonders bei Anti-Armee-Initiativen stellt? Konnte man bei der Initiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär», bei der das Komitee aus «Normalbürgern» zusammengesetzt war, noch an einen Zufall glauben, so glaube ich bei der vorliegenden Initiative nicht an einen intellektuellen Formfehler. Federführend ist eine Bundesratspartei, die meines Erachtens einen solchen Fehler nicht begehen kann und nicht begehen darf.

Mit anderen Worten: Ich bin überzeugt, dass die AHV als «Verkaufsargument» in den Text einbezogen worden ist. Ich

schliesse auch nicht aus, dass es sich sogar um eine beabsichtigte Provokation des Parlamentes handelt, und Provokationen erfordern klare Antworten.

Eine Ungültigerklärung hat somit eine klare erzieherische und präventive Wirkung, und das Parlament wird seiner Führungsfunktion gerecht. In Zukunft werden sich Initiativkomitees ein bisschen mehr anstrengen und etwas sorgfältiger formulieren müssen. Insbesondere werden diese auch kaum mehr versuchen, den Stimmbürger gewollt oder ungewollt irrezuführen. Dies kann nur im Interesse einer gut funktionierenden Demokratie sein und einem echten Schutz der Volksrechte dienen.

Erlauben Sie mir noch eine Bemerkung zum Titel: Experten sind der Meinung, dass der Titel «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» den Inhalt der Initiative nicht hinreichend widerspiegelt. Auch in dieser Beziehung gehen die Meinungen der Fachleute auseinander. Ich hätte z. B. einen Titel wie «Für weniger Militärausgaben, für mehr Friedens- und Sozialpolitik» eher gesehen. Natürlich wäre so die fehlende Einheit der Materie im Initiativtext schon im Titel zum Ausdruck gekommen. Wollte man gerade dies verhindern?

In diesem Zusammenhang möchte ich der Bundeskanzlei einen Vorwurf nicht ersparen: Artikel 69 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte besagt unter dem Kapitel «Vorprüfung» in Absatz 2: «Ist der Titel einer Initiative irreführend, so wird er durch die Bundeskanzlei geändert.» Es mag, wie bereits gesagt, eine Ermessensfrage sein, ob der Titel im vorliegenden Falle irreführend ist oder nicht. Persönlich halte ich ihn, um mich zu wiederholen, jedenfalls nicht für korrekt.

Ich fasse zusammen und stelle fest:

1. Eine Ungültigerklärung einer Volksinitiative ist kein Novum.
2. Die Einheit der Materie ist in der vorliegenden Initiative nicht gegeben. Zu diesem Schluss kommen sowohl der Bundesrat als auch mehrere Experten. Sogar die Initianten bestreiten diese Tatsache im Grunde genommen nicht. Indem sie ihre Initiative mit der Aussage verteidigen, eine Änderung der Regeln während des Spiels sei nicht zulässig, geben sie das Fehlen der Einheit der Materie implizit zu.
3. Die Bundesverfassung muss respektiert werden. Wenn der Grundsatz der Einheit der Materie für Volksinitiativen als nicht mehr zweckmässig und überholt erachtet wird, dann ist die Bundesverfassung zu ändern. Eine Zwischenslösung ist staatspolitisch nicht vertretbar.
4. Einer Praxisänderung, die, wie schon gesagt, lediglich die Strenge der Anwendung der bestehenden Spielregeln betrifft, steht nichts im Wege. Eine solche ist durchaus legitim, wenn sie sich aufdrängt. Diese Meinung bestärkte auch der Experte in der Anhörung durch unsere Kommission.
5. Eine Ungültigerklärung der zur Diskussion stehenden Volksinitiative steht juristisch auf soliden Füßen und stellt einen eindeutigen politischen Wegweiser dar. Sie dient als klare Richtlinie des Parlaments für zukünftige Volksinitiativen. Wir werden dann in Zukunft nicht mehr darüber diskutieren müssen, ob – ich zitiere den Bundesrat – der Grundsatz «im Zweifelsfall zugunsten der Volksrechte» anzuwenden sei. Wobei der Begriff «Wahrung der Volksrechte» für mich auch den Schutz vor Missbrauch der Volksrechte beinhalten muss.

Aus den dargelegten Feststellungen und Überlegungen bin ich der Meinung, dass unser Rat die vorliegende Initiative ungültig erklären sollte.

Erlauben Sie mir noch eine letzte Bemerkung zur Möglichkeit des Parlaments, die Initiative aufzuspalten. Stichworte: Teiltung, Teiltungsgültigkeit. Wie uns vom Kommissionspräsidenten dargelegt worden ist, kommt eine solche Lösung an und für sich schon aus formellen Gründen und bei korrekter Interpretation der Bundesverfassung nicht in Frage. Wir würden durch ein solches Vorgehen jedenfalls auch politisch ein total falsches Signal setzen. Eine Aufspaltung der vorliegenden Initiative würde einen gefährlichen Präzedenzfall schaffen und dazu führen, dass zukünftige Komitees Multipack-Initiativen zusammenstellen könnten, was ihnen erlauben würde, für mehrere Anliegen zusammen nur einmal Unterschriften zu sammeln. Das Parlament würde ja dann schon für eine Aufspaltung sorgen.

Ich bitte sie somit, den Antrag der Mehrheit der Kommission zu unterstützen.

Loretan Willy (R, AG): Erlauben Sie mir eine politische Vorüberlegung: Wenn ich im folgenden für die Ungültigerklärung der «Halbierungs-Initiative» plädiere, so nicht etwa aus der Befürchtung, sie könnte, wenn die eidgenössischen Räte sie Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreiten, angenommen werden. Dieselben «Truppen», die schon die Initiative für ein Rüstungsreferendum, die Armeeabschaffungs-Initiative, die Antiflugwaffen-Initiative (F/A-18) und die Waffenplatz-Initiative zum Scheitern gebracht haben, würden auch diesmal antreten und die Armeeabschaffer und ihre Mitläufer bis hinein in eine Bundesratspartei um den Erfolg zu bringen wissen. Damit ist klargestellt, dass ich nicht aus Angst vor einer allfälligen Annahme der «Armee 95»-feindlichen Initiative für ihre Ungültigerklärung eintrete. Diese ist mit rein rechtlichen Überlegungen durchaus sauber herzuleiten.

Ich möchte das umfassende Referat des Kommissionspräsidenten, das ich ausdrücklich verdanke, lediglich mit einigen Facetten ergänzen. Vielleicht tönt dann das etwas weniger aus- und abgewogen als bei Herrn Ziegler Oswald. Meine Überlegungen gliedere ich in fünf Punkte:

1. Zur Zickzackargumentation des Bundesrates – es sei klargestellt, dass nicht der hier anwesende und die Vorlage vertretende Bundespräsident gemeint ist; es sollen eben Abstimmungsergebnisse aus dem Bundesrat herausgesickert sein –: Der Bundesrat beantragt uns die Gültigerklärung der «Halbierungs-Initiative» und empfiehlt gleichzeitig, sie Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

Verfolgt man die Argumentation des Bundesrates in Ziffer 133.6 (S. 8ff. der Botschaft) kommt man zum Schluss, dass die Initiative ungültig erklärt werden muss, denn diese Argumentationskette schliesst mit der Feststellung: «Nach den vorstehenden Ausführungen kann ein sachlicher Zusammenhang zwischen der Kürzung der Ausgaben für die Landesverteidigung und dem Postulat nach zusätzlicher sozialer Sicherheit im Inland strenggenommen nicht hergestellt werden.» Dann folgt der logisch unhaltbare Schwenk mit folgender Formulierung, offensichtlich nicht aus der Feder des EMD: «Immerhin kann aber ein solcher Zusammenhang wenigstens betreffend das Nebenthema (zusätzliche Friedenspolitik) postuliert werden, da bei weiterer Auslegung des Begriffs Friedenspolitik auch die Förderung der sozialen Sicherheit im Inland einbezogen werden könnte.»

Anschliessend bemüht der Bundesrat die bisher grosszügige Praxis nach dem Grundsatz «im Zweifelsfall zugunsten der Volksrechte». Daraus zieht er nach bekanntem Motto, dass nicht sein kann, was nicht sein darf, messerscharf den Schluss, die «Halbierungs-Initiative» beachte die Einheit der Materie eben trotzdem und sei damit gültig zu erklären.

Diese Argumentation ist unlogisch und rechtlich unhaltbar. Sie schlägt Haken wie der Hase auf der Flucht. Mit solchen Kapriolen flöge jeder «candidatus iuris» im Bundesstaatsrecht durch das Examen.

2. Zum Erfordernis der Einheit der Materie als positivrechtlich niedergelegter Gültigkeitsvoraussetzung für Volksinitiativen: Die rechtlichen Grundlagen hierzu sind vom Kommissionspräsidenten umfassend dargelegt worden.

Ich räume ein, dass zwischen der Reduktion der Kredite für die Landesverteidigung einerseits und der Verwendung der damit eingesparten Mittel für zusätzliche internationale Friedenspolitik, wie das die Initiative in Absatz 2 Buchstabe a verlangt, unter dem Dach der Sicherheitspolitik ein sachlicher Zusammenhang durchaus bestehen mag, auch entsprechend dem Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz. Darauf brauche ich nicht weiter einzugehen, da aus diesem Konnex die Ungültigkeit nicht hergeleitet werden muss.

Vielmehr ist Absatz 2 Buchstabe b des Initiativtextes, wonach mindestens ein Drittel der eingesparten Beträge für «zusätzliche soziale Sicherheit im Inland» einzusetzen ist, näher ins Visier zu nehmen. Nur dann, wenn die Schaffung zusätzlicher sozialer Sicherheit unter den Oberbegriff der Sicherheitspolitik subsumiert werden könnte, ist ein sachlicher Zusammenhang vorhanden, und damit wäre die Gültigkeit der Initiative auch von mir aus zu bejahen. Dem ist nun aber ganz offensichtlich nicht so.

Weder der Bericht 90 des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz noch die Botschaft des Bundesrates zur vorliegenden Initiative erlauben es, eine solche Subsumtion vorzunehmen. Wenn die soziale Sicherheit im Innern zur Sicherheits- und zur Friedenspolitik gehören würde, hätte ihr nämlich der sicherheitspolitische Bericht im vierten Kapitel mit dem Titel «Unsere sicherheitspolitischen Mittel» einen eigenen Abschnitt gewidmet, und das ist nicht der Fall. Vielmehr hat der Vorsteher des EMD, der geistige «Obervater» des Berichtes 90, in den Beratungen der Sicherheitspolitischen Kommission ausdrücklich bestätigt, dass in Befolgung des Berichtes 90 Sicherheitspolitik auf das zu begrenzen ist, was Menschen Menschen mit Gewalt antun – zu ergänzen wäre wohl: oder was Natur und Umwelt Menschen in Form von Katastrophen und Krisen antun.

Laut Herrn Bundespräsident Villiger ist Sozialpolitik nicht Sicherheitspolitik. Wollte man nämlich diese Gleichung akzeptieren, könnte letztlich alles und jedes aus dem weiten Bereich der Politik unter dem Begriff Sicherheitspolitik subsumiert werden. Dann würde er aber jeden vernünftigen und klar präzisierbaren Inhalt verlieren.

Diese Auffassung vertritt auch der wohl führende Staatsrechtler unseres Landes, Professor Dr. Kurt Eichenberger, in einer Art Obergutachten – von unserem Kommissionspräsidenten bereits zitiert –, wenn er auf den Seiten 3 und 4 ausführt: «Für die begriffliche Fussfassung leuchtet die Anlehnung an den Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz für die 'Landesverteidigung' und an die Systematische Sammlung des Bundesrechts für die 'soziale Sicherheit' mangels anderweitiger verfassungs- oder gesetzesrechtlicher Definitionen ein.»

Das ist eine klare und nicht leicht zu widerlegende Feststellung für die begriffliche und inhaltliche Trennung zwischen Sicherheitspolitik einerseits und Sozialpolitik andererseits.

Ebenso klar ist die Absage von Professor Eichenberger an den Rettungsversuch der Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht des Bundesamtes für Justiz in seiner Stellungnahme an das Generalsekretariat EMD vom 24. August 1993, wonach die Umlagerung eines Teils der eingesparten Landesverteidigungskosten auf die zusätzliche soziale Sicherheit bloss ein Nebenpunkt in der Gesamtheit der Initiativanliegen sei. Nachdem indessen grundsätzlich gleich viel von den eingesparten Landesverteidigungsgeldern in die innerstaatliche Sozialpolitik wie in die Friedenspolitik abzufließen hat, werde man – so Professor Eichenberger weiter – «schwerlich davon ausgehen dürfen, dass die zusätzliche Alimentierung der Sozialpolitik nur einen Nebenpunkt gegenüber dem Aufwand für die Friedenspolitik» bilde.

Ebenso untauglich sind weitere Rettungsversuche, wie derjenige über eine Teilungsgültigerklärung. Es liegt denn auch kein entsprechender Antrag vor. Im übrigen ist ein solcher zum Voraus materiell in der Argumentation durch die bereits gefallenen Voten der Kollegen Ziegler Oswald, Plattner und Mornioli erledigt worden. Es liegt kein Antrag vor, obschon ein solcher vor den abschliessenden Beratungen in der Sicherheitspolitischen Kommission in der «SonntagsZeitung» – man nennt sie etwa auch das «Amtsblatt des Bundesrates und des Parlamentes» – vom 26. Februar 1995 unter dem Titel «Genosse Plattner schert aus» – was er jetzt gerade tut – angekündigt worden war. Man hat angesichts des verfassungsrechtlich und gesetzlich geregelten klaren Verbots, den Text ausformulierter Verfassungsiniciativen in der Bundesversammlung zu ändern, offenbar die Aussichtslosigkeit einer solchen Übung eingesehen. Die entsprechenden Verfassungs- und Gesetzesstellen sind bereits zitiert worden.

3. Überlegungen im Zusammenhang mit dem Missbrauch von Volksrechten: Ich stehe nicht an, die Meinung zu vertreten, es handle sich bei der «Halbierungs-Initiative» um einen Missbrauch der Volksrechte. Mit der Koppelung verschiedener Zielsetzungen, die untereinander in keinem sachlichen Zusammenhang stehen, erleichtert man sich die Unterschriftenbeschaffung. Ich berufe mich für diese harte Beurteilung u. a. auf die Pressemitteilung der hochangesehenen Staatspolitischen Kommission unseres Rates vom 21. Februar 1995, die ausführt: «Die Einheit der Materie bei Volksinitiativen wird von

der Bundesverfassung verlangt, um eine missbräuchliche Verbindung von sachlich nicht zusammenhängenden Gegenständen zwecks Stimmenfang zu verhindern. Ein solcher Missbrauch liegt hier vor.» Das sind deutliche Worte. Ein weiterer Kommentar erübrigt sich wohl.

Man könnte nun allerdings, der Argumentation von Kollege Schmid Carlo vom letzten Donnerstag per analogiam folgend, als wir die Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» der Schweizer Demokraten behandelten, die Meinung vertreten, es sei nicht Sache der Bundesversammlung, über die Einhaltung der formalen Grenzen von Volksbegehren – Einheit der Form und Einheit der Materie – zu befinden, sondern dies sei dem Souverän, Volk und Ständen, zu überlassen. Dagegen spricht der Grundsatz, dass sowohl geschriebenes als auch ungeschriebenes Recht von den Behörden aller Stufen einzuhalten und durchzusetzen ist. Damit ist gesagt, dass sowohl der Bundesrat als auch die Bundesversammlung das Gebot der Einheit der Materie zu beachten und die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen haben, wenn dieses Gebot, wie hier, klarerweise verletzt ist.

Diese Konsequenzen können nur in der Ungültigerklärung der «Halbierungs-Initiative» bestehen. Es geht nicht an, die Verantwortung dafür dem Souverän zuzuschieben. In diesem Sinne ist die Problemlage analog wie bei der soeben zitierten Initiative der Schweizer Demokraten, welche zwingende Normen des ungeschriebenen Völkerrechts verletzt. Sind wir in diesem Falle ungeschriebenen Rechts zur Ungültigerklärung gelangt, so müssen wir es hier, wo es sich um geschriebenes Verfassungs- und Gesetzesrecht handelt, erst recht tun.

4. Es wird uns, die wir die Ungültigerklärung vertreten, die Änderung der Spielregeln während des Spiels vorgeworfen. Man sei gegenüber den Initianten unfair. Diese Einwendung ist nicht zu hören, denn es geht um die Anwendung der Regeln in einem Fall, wo man sagen muss: Der Rubikon ist überschritten!

Die Nichtbeachtung geschriebenen Verfassungsrechtes, vom Bundesrat in der vorliegenden Botschaft – einmal mehr – euphemistisch mit «grosszügiger Praxis» kaschiert, ist hier nicht mehr vertretbar. Das ist eigentlich auch die Meinung des Bundesrates, wie ich dargelegt habe. Nur hat er den Mut nicht gehabt, diesen Weg konsequent bis zum Ende zu gehen. Wir aber sollten diesen Mut haben, auch wenn jetzt das Ende der Legislatur naht, um nicht das ominöse Wort «Wahljahr» zu brauchen.

Auch der angebliche Rechtsgrundsatz «in dubio pro populo» verfängt nicht, denn hier kann es keine Zweifel daran geben, dass kein sachlicher Zusammenhang besteht zwischen der Reduktion der Ausgaben für die Landesverteidigung und der Verwendung des Gesparten für zusätzliche soziale Sicherheit im Inland.

Zu Kollege Plattner: Wir brauchen keine neuen Regeln. Die Normen sind da, es gibt sie, nur müssen wir sie endlich anwenden.

5. Eine kurze Schlussbemerkung: Ich habe Verständnis dafür, dass verschiedene Kolleginnen und Kollegen aus Respekt vor den Volksrechten, die uns allen sehr viel bedeuten, mit einer Ungültigerklärung ihre liebe Mühe haben. Ich bitte Sie indes, in Abwägung aller Aspekte im Zweifel eben doch mit der Kommissionsmehrheit für die Ungültigerklärung zu votieren.

Uhlmann Hans (V, TG): Letzte Woche habe ich bereits dargelegt, dass wir es bei den Volksinitiativen mit einem der wichtigsten Volksrechte zu tun haben. Diese Tatsache fordert das Parlament ausserordentlich, bei der Überprüfung der Rechtmässigkeit von Volksinitiativen alle Sorgfalt anzuwenden. Dass unser Rat dies in der Vergangenheit immer wieder getan hat, ist aktenkundig und wurde auch letzte Woche einmal mehr bestätigt.

In der Diskussion in der Kommission wurde auch das Vertrauen in unsere Institutionen angesprochen. Die Initianten meinen natürlich das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger, die die Initiative unterschrieben haben, in diese Institutionen. Wenn das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger, welche die Initiative unterschrieben haben, erschüttert wird, haben dies die Initianten zu verantworten.

Es geht aber – so meine ich – auch und noch viel mehr um das Vertrauen der Bevölkerung, der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, in die Handhabung und Auslegung unserer Verfassung. Bundesrat und Parlament müssen alles daran setzen, dass das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Regierung und Parlament nicht geschwächt wird.

Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung verlangt ganz klar, dass bei Initiativen die Einheit der Materie gewährleistet sein muss. Aus dieser Sicht ist der vorliegende Initiativtext nach meiner Überzeugung ebenso klar verfassungswidrig. Dass unter den Experten verschiedene Auslegungen möglich sind, ist an sich nichts Neues. Das erleben wir ja ab und zu. Aber gerade darum haben wir zu entscheiden, und wir haben auch die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Zur materiellen Beurteilung ist festzustellen, dass in erster Linie zwischen der Kürzung der Militärausgaben und der Forderung nach Förderung der sozialen Sicherheit kein logischer Zusammenhang zu erkennen ist. Eine Einsparung würde vielleicht noch von vielen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern bejaht. Die Frage aber, ob die eingesparten Gelder spezifisch für die Förderung der sozialen Sicherheit einzusetzen sind, ist vielleicht nicht zu bejahen, vielleicht ist sie zu verneinen. Deshalb ist auch die Fragestellung ausserordentlich problematisch.

Ich verzichte auf weitere detaillierte Ausführungen in dieser Sache, da ja das Referat des Kommissionspräsidenten sehr umfassend war.

Lassen Sie mich zum Schluss noch einige generelle Bemerkungen zur Überprüfung der Rechtmässigkeit von Volksinitiativen machen. Es ist nicht nur unangenehm, es ist sogar stossend, dass das Parlament erst nach der Unterschriftensammlung die Überprüfung der Rechtmässigkeit von Volksinitiativen vornimmt. Die formelle Überprüfung, die von der Bundeskanzlei vorgenommen wird, kann diesen Mangel bekanntlich nicht beheben. Es ist daher dringend nötig, Herr Bundespräsident, dass der Bundesrat gesetzliche Grundlagen vorbereitet, die neben der formellen Vorprüfung auch eine Vorprüfung der Rechtmässigkeit von Volksinitiativen vor der Unterschriftensammlung vorsehen. In welcher Form dies schliesslich zu geschehen hat, soll natürlich nicht heute diskutiert werden.

Ich bitte Sie, im Interesse der Vertrauensbildung Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung richtig zu handhaben und die vorliegende Initiative für ungültig zu erklären.

Bühler Robert (R, LU): Für mich ist bei der «Halbierungs-Initiative» die Verletzung des Prinzips der Einheit der Materie klar und in einer extremen Weise gegeben. Die Willensbildung bei der Unterschriftensammlung wurde in einem Ausmass mit verschiedenen, gegenseitig voneinander unabhängigen Hauptinhalten beeinflusst, ja verfälscht, dass man mit Fug und Recht von einer Mogelpackung sprechen muss. Einerseits wollen die Initianten den Auftrag der Landesverteidigung verändern – sogar so, dass die Armee nicht mehr glaubwürdig wäre –, und andererseits soll die soziale Sicherheit wesentlich ausgebaut werden. Vielen Unterzeichnern mag das zweite Kriterium das gewichtiger gewesen sein. Das sozialpolitische Element kann sicher nicht als Nebenziel der Initiative – und das müsste es ja sein –, sondern muss vielmehr als ein Hauptziel betrachtet werden. Damit ist für mich die Verletzung der Einheit der Materie erwiesen. Die fehlende Einheit täuschte die Bürgerinnen und Bürger, als es um die Unterschriftensammlung ging. Die Initiative ist ungültig zu erklären.

Gestatten Sie mir noch drei Bemerkungen zu gemachten Aussagen:

1. Die SP behauptet, die bürgerlichen Parteien befürworteten die Ungültigerklärung, weil sie den Ausgang einer Abstimmung befürchteten. Wir sind gewohnt, andere Brocken der Sicherheitspolitik erfolgreich durch Abstimmungen zu bringen. Ich meine kritischere als diese; ich erinnere zum Beispiel an die Stop-F/A-18-Initiative.

Der Trick des alten SP-«Schlachtrösses» Hubacher ist klar: er will vom Thema «gültig oder nicht» ablenken. Übrigens kenne ich Sozialdemokraten, die froh sind, wenn sie materiell keine Stellung beziehen müssen, und froh sind, wenn wir eine Ungültigerklärung beschliessen.

2. Der Bundesrat sagt in seiner Botschaft nach einer Auflistung einer Kette von schlüssigen Argumenten für die Ungültigkeit: Im Zweifelsfalle zugunsten der Volksrechte. Ja, wenn Zweifel vorhanden wären! Bis heute hatten wir eine large Praxis, aber noch nie einen solch extremen Fall.

Hier möchte ich auch einen Hinweis auf die Spielregeln machen. Wir verändern sie nicht und verletzen sie nicht. Es wurde das Beispiel des Fussballspielers gebracht. Ich meine: Kleinere Fouls werden durchgelassen, schwerere mit gelben Karten verwarnt, durch rote erfolgt ein Ausschluss.

Der Gutachter Professor Riehli bemerkt: «Wenn hier die Einheit der Materie noch akzeptiert würde, dann könnte dieses Kriterium für die Gültigkeit von Initiativen aus der Verfassung gestrichen werden.» Die gelbe Karte haben wir des öfteren hochgehalten, jetzt braucht es die rote! Für mich besteht nicht einmal eine Praxisänderung.

Mit der Ungültigerklärung schützen wir das Initiativrecht und somit die Volksrechte. Missbräuche und eigentliche Manipulationen bei den Unterschriftensammlungen werden bei konsequenter Handhabung des Prinzips der Einheit der Materie vermieden, und das sind wir unseren Bürgerinnen und Bürgern schuldig.

3. Zu den Zuschriften: Es mag beeindruckend sein, wenn 73 Organisationen, mehrheitlich aus der entwicklungspolitischen Szene, die Initiative unterstützen. Bei näherem Hinsehen ist die Gruppe doch mehr oder weniger einseitig ausgerichtet. Schockierend wirkten auf mich aber einzelne an uns gerichtete Briefe. Ich habe jenen der Theologischen Bewegung für Solidarität und Befreiung vor mir: Es ist nicht demokratieverträglich, wenn die Ungültigerklärung mit Willkürstaat in Verbindung gebracht wird, und ich finde den Ton arrogant, wenn uns unterschoben wird, wir würden Volksbegehren einfach so nach Belieben unter den Tisch wischen. Ich habe mich verpflichtet, nach bestem Wissen und Gewissen zu handeln, und ich tue es auch heute.

Ich halte es vielmehr mit Martin Merki, der in der «Luzerner Zeitung» vom 4. März schreibt: «Es wäre zu bequem, die Bedingung Einheit der Materie dem Zeitgeist zu opfern.»

Ich empfehle Ihnen, diese Initiative ungültig zu erklären.

Coutau Gilbert (L, GE): La recevabilité d'une initiative est une décision grave. Lorsque plus de 100 000 citoyennes et citoyens ont manifesté expressément leur soutien à une modification de la constitution, et demandent que l'ensemble du peuple et des cantons se prononcent, en conséquence, en votation fédérale au sujet de leur proposition, personne ne peut prendre à la légère cette décision d'invalidation éventuelle.

Je rejoins à cet égard le plaidoyer en faveur des droits populaires que M. Schmid Carlo a présenté avec éloquence la semaine dernière, lors du débat sur la recevabilité de l'initiative populaire des Démocrates suisses sur la politique d'asile.

Cette décision de réfuter la recevabilité est d'autant plus grave que notre Parlement se prononce en dernière instance, sans appel à aucune autre institution. Il convient donc d'avoir des raisons péremptoires pour justifier une telle décision, sous peine d'être accusé d'arbitraire et de violation du serment, que nous avons prêté, de respecter la constitution et les droits populaires qu'elle garantit.

Mais la constitution établit également des règles, à l'égard des droits populaires notamment, quant à la forme et à la matière des initiatives populaires. Ces règles, même si elles laissent une marge d'interprétation plus ou moins large, ne sont pas des chicanes destinées à dissuader ou à brimer les auteurs d'initiatives. Tout au contraire, la règle de l'unité de la matière, notamment, est une garantie offerte aux citoyens. C'est la garantie que son vote puisse être interprété sans ambiguïté. Et le citoyen, nous le savons tous, tient beaucoup à cette interprétation rigoureuse. Trop souvent, il a l'impression que son avis n'est pas respecté. Or, les risques de dérive d'interprétation d'un vote populaire sont d'autant plus grands que la question posée est multiple.

A question ambiguë, réponse nécessairement ambiguë aussi. A de nombreuses reprises, ces dernières années, le peuple a manifesté son hostilité à l'égard des paquets soumis à son approbation. Je ne citerai que le fameux paquet financier, ficelé

par le Parlement à partir d'éléments hétéroclites, que le peuple et les cantons ont rejeté le 2 juin 1991. Ce rejet est provenu, en bonne partie, précisément du fait que le peuple et les cantons ont refusé de s'exprimer par une seule réponse à des questions qui touchaient, à la fois, la transformation de l'Icha en une TVA, la révision des droits de timbre, l'introduction d'un tarif proportionnel pour l'imposition du bénéfice des entreprises et l'abandon de la limitation dans le temps de l'impôt fédéral direct.

Dans cette occasion, il n'était pas possible d'être, par exemple, favorable à la TVA et à la révision des droits de timbre, mais hostile à la perpétuation de l'impôt fédéral direct. Pourtant, chacun de ces sujets portait sur des dispositions légales, voire constitutionnelles, parfaitement distinctes les unes des autres. La réaction du peuple a non seulement été de rejeter cet ensemble fait de bric et de broc, mais d'accepter ultérieurement la transformation de l'Icha en une TVA ainsi que la révision des droits de timbre, à l'occasion de votes ultérieurs, séparés et bien distincts. Ainsi, l'exigence de l'unité de la matière, imposée par la constitution aux auteurs d'une initiative, n'est pas une brimade, mais bien la garantie en vue de l'interprétation authentique de la volonté populaire.

Ce principe étant posé et justifié, comment a-t-il été interprété au cours de ces dernières années? Sans me livrer ici à une analyse historique exhaustive, je peux affirmer que l'unité de la matière est une exigence qui s'est progressivement effritée. Pour ne citer qu'un exemple, là encore, j'évoquerai le débat que nous avons tenu ici même en 1992, à propos de l'initiative populaire «40 places d'armes, ça suffit! – L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement». Personnellement, j'étais favorable, dans ce cas particulier, à la recevabilité, considérant qu'il y avait un rapport suffisamment intrinsèque, comme le demande l'article 75 alinéa 2 de la loi fédérale sur les droits politiques, entre les diverses parties du texte de l'initiative.

Dans un premier temps, la Commission de la politique de sécurité s'était prononcée contre la recevabilité, mais le plénum et le Conseil national l'avaient admise, et le peuple et les cantons ont donc eu la possibilité d'accepter ou de rejeter ce texte. Ils l'ont nettement rejeté, heureusement. Mais je reconnais que l'interprétation de l'unité de la matière était déjà très discutable et contestable et que les limites de cette interprétation étaient près d'être atteintes.

D'autres exemples pourraient encore être cités, qui démontreraient que cette dérive progressive de l'interprétation a été une tendance permanente, ces dernières années. Or, si l'on poursuit cette dérive toujours plus loin, on vide progressivement le principe constitutionnel de toute substance. Dès lors, par crainte de soustraire une initiative au vote populaire, au nom du respect primordial du droit des citoyens, le Parlement abandonne le principe même de l'unité de la matière, ce qui, paradoxalement, enlève aux citoyens la possibilité de s'exprimer de façon explicite et irréfutable.

Aujourd'hui, face à l'initiative dont nous débattons, nous sommes précisément dans cette situation et le moins qu'on puisse dire, c'est que le Conseil fédéral lui-même est embarrassé. A la page 11 du message en français, je relis un passage qui a déjà été plusieurs fois cité dans ce débat, le Conseil fédéral écrit: «L'initiative populaire 'pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix' ne peut pas non plus être classée dans une des catégories de cas dans lesquels, selon la doctrine en vigueur, l'unité de la matière est donnée. Selon les explications qui précèdent, il n'existe aucun rapport intrinsèque entre la réduction des dépenses en faveur de la défense nationale et l'augmentation des prestations de sécurité sociale en Suisse.» Cela, c'est le principe, mais il ajoute immédiatement, presque à la phrase suivante: «Compte tenu de la pratique actuelle extensive du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale et étant donné que l'exercice des droits populaires ne doit être restreint que si une telle mesure s'impose indiscutablement, on peut considérer que l'unité de la matière est donnée et admettre la validité de l'initiative.» Dans le paragraphe suivant, il conclut: «La pratique extensive du Conseil fédéral et du Parlement réduit considérablement l'importance de l'unité de la matière, bien qu'il s'agisse d'une disposition constitu-

tionnelle.» Comme exercice de slalom, on ne peut pas mieux faire!

A mes yeux, il est bien possible qu'une partie importante de la population soit favorable à une réduction des dépenses militaires. Mais les avis peuvent largement diverger sur l'usage qui devrait être fait des sommes ainsi économisées. Les uns admettent pleinement – j'en conviens volontiers – le catalogue des redistributions proposées par les initiants: renforcement des dépenses en faveur de l'action internationale destinée à la protection du cadre de vie et à la coopération au développement; des efforts supplémentaires dans le domaine de la sécurité sociale en Suisse et des efforts de reconversion structurelle en faveur des salariés des régions touchées par le processus de désarmement.

Mais beaucoup d'autres citoyens ont une toute autre conception de ce catalogue. Je gage, pour ma part, que bon nombre d'entre eux opéreraient plutôt pour une diminution d'impôts, par exemple. D'autres donneraient la préférence à la santé, aux transports, aux logements, que sais-je encore! Comment ces citoyens-là iront-ils répondre par un seul oui ou un seul non à une question principale à laquelle ils adhèrent, et à des questions corrélatives qu'ils rejettent? Et surtout, comment interpréter le vote par la suite?

Cette affaire revêt un aspect exemplaire. Voulons-nous interpréter toujours plus largement le principe de l'unité de la matière, au risque de supprimer cette garantie de l'expression authentique de la volonté de nos concitoyens attachés à la démocratie directe? Ou voulons-nous, aujourd'hui, fixer un repère au-delà duquel nous refusons de poursuivre une dérive d'interprétation nuisible à l'expression de cette volonté démocratique? Pour moi, le choix est fait, j'opte pour la définition de ce repère d'interprétation. J'admets qu'il s'agit là d'une position politique, au sens de l'interprétation des droits populaires, et non pas tributaire, ni du sujet de l'initiative populaire, ni de l'origine de ses auteurs.

Nous avons démontré, à de nombreuses et récentes reprises, que les questions relatives à la politique de défense, et à l'armée en particulier, ne constituaient en rien un tabou dans l'exercice des droits populaires. La question n'est donc pas là. Elle ne relève pas non plus de la qualité des auteurs de ce texte. Ils sont des professionnels du lancement d'initiatives populaires, sur les sujets les plus variés, et leurs propositions ont été soumises tout à fait régulièrement au peuple et aux cantons. Il se trouve que, la semaine dernière, d'autres initiants, moins professionnels, se sont vu refuser la recevabilité de leur texte, pour d'autres motifs d'ailleurs. Nous n'agissons donc pas de façon discriminatoire à l'égard du Parti socialiste suisse.

Restait à savoir si la doctrine juridique nous donnait un avis péremptoire sur la recevabilité dans ce cas particulier. Nous avons tenu à prendre des précautions à cet égard, mais, certes, la réponse n'est pas unanime. Aurait-il pu en être autrement? Nous nous sommes donc fondés sur l'avis de droit du professeur Richli, lui-même se référant à plusieurs auteurs qui se sont exprimés sur la question de l'unité de la matière, en général et dans d'autres circonstances. Le verdict du professeur Richli, sans reprendre toute l'analyse que vous a faite de son avis de droit le président de la commission, est net. L'unité de la matière n'est pas respectée en l'occurrence. Plus encore, si l'unité de la matière était admise dans ce cas, ajoutait-il, elle ne pourrait plus être, à l'avenir, considérée comme un critère de recevabilité, tant son interprétation manquerait dorénavant de consistance. C'est précisément en quoi notre décision d'aujourd'hui revêt une importance exemplaire.

Il est vrai, d'autres juristes estiment, comme le Conseil fédéral, que la limite d'une interprétation extensive est certes atteinte, mais que, dans ce cas particulier, on pourrait encore admettre que cette limite n'est pas encore tout à fait franchie. Le moins que l'on puisse dire, c'est que les juristes ne sont pas unanimes à nous enjoindre péremptoirement à reconnaître la recevabilité. Je suis plutôt enclin à considérer la diversité et la modération de leurs positions respectives comme une autorisation assez large laissée à notre propre appréciation. Ainsi, en refusant la recevabilité, nous ne violons pas les droits populaires ni la constitution qui les garantit.

Dernière précaution, nous avons sollicité l'avis de la Commission des institutions politiques, que son président nous communiquera demain.

Il se trouvera toujours d'habiles dialecticiens pour démontrer l'existence d'un «rapport intrinsèque», comme le demande la loi, entre les domaines les plus éloignés les uns des autres. On peut construire de tels rapports entre la loi sur les cartels et l'AVS, entre le prix du lait et le travail à temps partiel, que sais-je encore. A la limite, le seul fait que deux sujets figurent dans la constitution, ou qu'ils relèvent d'un seul et même budget, pourrait être considéré comme suffisant. Ce n'est pas ma conviction.

Je vous invite dès lors à prendre vos responsabilités malgré, ou plutôt à cause de la gravité de notre décision, et à déclarer irrecevable cette initiative populaire confuse, pour qu'à l'avenir on sache où s'arrête la dérive d'interprétation d'un principe destiné précisément à sauvegarder l'exercice des droits populaires, fleuron de notre démocratie directe.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 19.50 Uhr
La séance est levée à 19 h 50*

Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik. Volksinitiative

Pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix. Initiative populaire

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	94.062
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.03.1995 - 15:00
Date	
Data	
Seite	369-379
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 670

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.