

Zehnte Sitzung – Dixième séance

Mittwoch, 22. März 1995, Vormittag
Mercredi 22 mars 1995, matin

08.30 h

Vorsitz – Présidence: Kuchler Niklaus (C, OW)

94.062

Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik. Volksinitiative

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

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 369 hiervor – Voir page 369 ci-devant

Schmid Carlo (C, AI): Als Präsident der Staatspolitischen Kommission habe ich zwei Bemerkungen zu machen. Zunächst eine formelle:

1. Die Staatspolitische Kommission (SPK) hat sich auf Anfrage der Sicherheitspolitischen Kommission (SiK) hin mit der Frage der Einheit der Materie bei der vorliegenden Initiative befasst. Sie hat erkannt, dass die Einheit der Materie nicht eingehalten ist, und hat diese Auskunft der Sicherheitspolitischen Kommission im Sinne eines Mitberichtes mitgeteilt. Sie hat anschliessend ein Communiqué herausgegeben, in der Überzeugung, dass ihre Beratungen und die Ergebnisse ihrer Beratungen ohnehin nicht geheim bleiben können.

Ich möchte dies gegenüber der Sicherheitspolitischen Kommission festhalten: Wir haben nicht beabsichtigt, damit eine Praxis zu begründen, wonach die mitberichtende Kommission quasi die Federführung übernimmt. Es war die Situation, dass in unserer Kommission ein Mitglied den Initianten nahestand und von sich aus darauf aufmerksam machte, dass er seine Kollegen über die Beratungen der SPK orientieren würde. Dem konnte nicht widersprochen werden – mit der Konsequenz, dass wir beschlossen, gerade sofort mit einem Communiqué an die Öffentlichkeit zu treten. Dies auch zur Klärung der Situation in bezug auf die SiK.

2. Die vom Präsidenten der SiK vorgetragene Begründung des Beschlusses der dieser Kommission, die Initiative für ungültig erklären zu lassen, deckt sich, soweit die Frage der Einheit der Materie betroffen ist, mit den Überlegungen der SPK. Über die teilweise Ungültigkeit, über die sich der Präsident der SiK ebenfalls ausgesprochen hat, hat sich die SPK nicht unterhalten, das lag ausserhalb ihres Mitberichtauftrages.

Damit komme ich zu den persönlichen Bemerkungen: Ich werde mich für die Ungültigerklärung der «Halbierungs-Initiative» aussprechen. Die Begründung liegt auf der Hand. Im Gegensatz zur Frage, ob es materielle Schranken der Verfassungsrevision gibt, was ich verneine, ist es offenkundig, dass es formelle Schranken der Verfassungsrevision gibt. Sie sind in Artikel 121 Absätze 3 und 4 der Bundesverfassung zu finden, und sie betreffen die Einheit der Materie und die Einheit der Form. Diese formellen Schranken erfüllen die Anforderungen, die ich an die Beschränkungen der Volksrechte stelle. Diese formellen Schranken sind von Volk und Ständen angenommen worden. Initianten, Unterzeichner, Bundesrat und Bundesversammlung sind an diese Verfassung, die die Genehmigung des Souveräns hat, gebunden. Wir sind gehalten

ten – Herr Loretan hat mich in dieser Hinsicht falsch verstanden und falsch zitiert –, zu prüfen, ob eine Initiative diese formellen Schranken einhält.

Dass das Parlament die Einhaltung materieller Schranken natürlich nicht zu prüfen hat, ist offenkundig, wenn man – wie ich – die Existenz solcher materieller Schranken bestreitet.

Aber formelle Schranken gibt es. Das gibt auch der Sprecher der Minderheit, Herr Plattner, zu. Er meint aber erstens, die Einheit der Materie wäre eingehalten, und zweitens, es wäre von einer Ungültigerklärung auch dann abzusehen, wenn das nicht der Fall wäre, und zwar aus drei Gründen.

1. weil sich die Behörden bei ihren eigenen Vorlagen auch nicht an dieses Gebot halten würden;
2. weil die Behörden lange Zeit eine abweichende Praxis gehabt hätten;
3. weil eine Praxisänderung im konkreten Fall gegen Treu und Glauben verstossen würde.

Letztendlich sieht er in der Ungültigerklärung die Verweigerung von seiten des Rates, eine rationale Konfliktbewältigung vornehmen zu wollen.

Es stellt sich die Frage, ob die Einheit der Materie bei dieser Initiative tatsächlich eingehalten worden ist. Was das Erfordernis der Einheit der Materie in der Rechtslehre bedeutet, hat der Präsident der Sicherheitspolitischen Kommission ausgiebig dargelegt. Dem Sinne nach ist auch dem Kollegen Plattner mit seiner trafen Formulierung recht zu geben, mit der Einheit der Materie müsse ein inhaltlich kohärentes Konzept vorgeschlagen werden. Wenn wir diese Initiative betrachten, sind innerhalb dieser Initiative vier verschiedene Gestaltungskomplexe auseinanderzuhalten:

1. Es wird verlangt, dass die Armee bzw. die Kosten derselben in bestimmten Schritten halbiert werden.
2. Es wird verlangt, dass der entsprechende soziale Aufwand, der dadurch entsteht, abgedeckt wird. Stichwort: Konversion in den Gebieten des Berner Oberlandes usw., wo diese Initiative zu Arbeitslosigkeit und zu sozialem Stress führen würde.
3. Es wird gesagt, dass ein bestimmter Teil der Ersparnisse für die internationale Friedensförderung eingesetzt werden müsse.

4. Es wird gesagt, dass ein weiterer Anteil aus den Ersparnissen dieser Operation für die zusätzliche Förderung der sozialen Sicherheit in der Schweiz einzusetzen sei.

Wenn man nun diese vier Elemente untereinander betrachtet – ich folge hier durchaus den Kommissionen –, dann muss man differenzieren: Ich bin der Auffassung, dass der Halbierungsauftrag einerseits und der Abfederungsauftrag andererseits im Rahmen der Einheit der Materie durchaus akzeptabel sind. Wir haben das an anderen Orten auch schon so gemacht. Ich bin auch der Auffassung, dass bei einer angemessenen Breite des Begriffs der Landesverteidigung und der Sicherheit im militärischen Sinn auch der Friedensförderungsauftrag mit der «Halbierungs-Initiative» noch einigermaßen kompatibel ist.

Bei der Kompatibilität zwischen dem Auftrag der Kostenhalbierung und dem Auftrag der Förderung sozialer Sicherheit sind Bedenken nicht nur anzumelden; diese führen dazu, die Einheit der Materie zu verneinen. Herr Gross Andreas hat in den letzten Wochen in jeweils geschickt formulierten und intelligent geschriebenen Artikeln darauf hingewiesen, dass der Begriff der Sicherheit ein sehr weiter Begriff sei. Da findet sich auch der Anknüpfungspunkt von Herrn Plattner, indem er sagt, es sei eine einzige gemeinsame Stossrichtung, die thematisch zusammengehöre, nämlich mehr Sicherheit, aber als Folge der veränderten Umstände auf anderem Wege als in der Vergangenheit.

Da bin ich der Auffassung, dass man den Begriff der Sicherheit überzieht. Wenn diese Einheit der Materie – und ich unterstelle Herrn Plattner und der Minderheit, dass sie am Begriff der Einheit der Materie in vernünftiger Form festhalten will – in Zukunft noch einen vernünftigen Sinn haben soll, muss man für eine gewisse Begriffsschärfe sorgen. Sonst kann die Menge aller initiativrechtlich überhaupt relevanten Teilpolitiken als ein die Einheit der Materie erfüllendes Konglomerat aufgefasst werden.

Wenn man nun sagt, unter Sicherheitspolitik sei auch die soziale Sicherheit zu verstehen, sei auch die Drogenpolitik zu ver-

stehen usw., dann kommt man zur Situation, wo man sagen muss, dass man so ziemlich alles, was wir in diesem Lande tun, unter den Begriff der Sicherheitspolitik subsumieren könnte, denn irgendwie ist die Sicherheitspolitik Grundlage und Basis für alles weitere. Dann haben wir aber den Begriff der Einheit der Materie massiv überzogen. Dann wird dieses Instrument bedeutungslos. Es ist nicht mehr in der Lage, eine bestimmte Aussage zu machen, weil immer Einheit der Materie vorhanden ist, wenn es nur gelingt, den entsprechenden Teilaspekt unter den Begriff der Sicherheitspolitik zu subsumieren.

Daher bin ich der Auffassung, der Begriff der Einheit der Materie sei nicht so weit zu fassen. Auf alle Fälle ist im konkreten Fall die soziale Sicherheit nicht Gegenstand der allgemeinen Sicherheitspolitik, wie wir diese verstehen. Daher will ich sagen, dass zwei Elemente zusammengenommen, nämlich der Auftrag zur Halbierung der Militärausgaben als Hauptauftrag einerseits und der Sozialförderungsauftrag andererseits, diese Einheit der Materie sprengen. Von daher ist meines Erachtens klar: die Ungültigkeit dieser Initiative ist evident.

Für den Fall, dass man zu diesem Ergebnis kommt, sagt Herr Plattner: Ja halt, liebe Kolleginnen und Kollegen, Ihr haltet Euch ja bei Euren eigenen Vorlagen auch nicht daran! Er ist in der Lage, verschiedenste Vorlagen, die wir auf Antrag des Bundesrates Volk und Ständen vorgelegt haben, namhaft zu machen. Bekanntestes Beispiel in der jetzigen Diskussion ist der Bundesbeschluss über die Aufhebung des Spielbankverbots, wo man sich hinsichtlich der Einheit der Materie tatsächlich nicht so verhalten hat, wie ich das jetzt postuliert habe. Ich bin der Auffassung, zu Recht, und zwar aus folgendem Grund: In der Verfassung ist das Postulat der Einheit der Materie ausschliesslich in Artikel 121 enthalten. Artikel 121 behandelt die Partialrevision der Bundesverfassung. Die Einheit der Materie gilt – ebenso wie die Einheit der Form – für die Partialrevision im Sinne eines ausgearbeiteten Entwurfs einerseits und für die Partialrevision im Sinne der allgemeinen Anregung andererseits. Sie gilt aber nicht – es sei denn, man würde das durch Auslegung so ermitteln – für die Totalrevision. Das wäre ein logisches Unding. Sie gilt nicht für alle Referenden, und sie gilt auch nicht – weil nicht ausdrücklich erwähnt – für Verfassungsrevisionsvorlagen des Parlamentes.

Ich meine, wenn man bei diesem Befund einmal stehenbleibt, dann zeigt sich: die Einheit der Materie ist in der Verfassung ausschliesslich einmal und nur für die Initiativen vorgesehen. Jetzt kann man natürlich sagen, wie die neueren Kommentatoren dies tun – ich verweise auf den Kommentar von Luzius Wildhaber:–: Wenn die Initianten schon daran gehalten sind, die Einheit der Materie zu respektieren, dann muss das auch für Vorlagen des Parlamentes gelten. Es fragt sich, ob das stimmt. Ich bin natürlich nicht Rechtsprofessor, aber ich gestatte mir trotzdem einige Bemerkungen oder Überlegungen dazu:

In einer direkten Demokratie, in einer Referendumsdemokratie, kommt dem Begriff der Einheit der Materie an sich keine allzu gewaltige Bedeutung zu. Einheit der Materie mit dem Zweck, eine unverfälschte Stimmabgabe zu ermöglichen dadurch, dass man nicht zu verschiedenen Materien Stellung nehmen muss, ist z. B. bei einer Totalrevision der Bundesverfassung a priori nicht möglich. Die Lehre behilft sich dort mit einem Trick, indem sie sagt, so eine Art Einheit der Materie sei trotzdem zustande gekommen, weil es darum gehe, eben eine Totalrevision zu machen. Das ist ebenfalls eine Überspannung des Begriffs der Einheit der Materie, die nicht zu akzeptieren ist. Auch bei einem Referendum gibt es keine Einheit der Materie.

Es will niemand bestreiten, dass es rechtens war, das ZGB en bloc dem Referendum zu unterstellen. Es will aber niemand bestreiten, dass es im ZGB Elemente des Personenrechts gibt, die völlig unabhängig sind von den Elementen des Sachenrechts. Man kann sich die Regelung des Notwegrechtes durchaus anders vorstellen, als im Sachenrecht geregelt, und deshalb nein stimmen, während man gleichzeitig die Regelung des Namenrechtes akzeptiert und daher diesem ZGB-Teil zustimmt. Es ist ganz eindeutig, dass die Grundidee der Einheit der Materie im Referendum nicht

spielt. Sie spielt auch in der Totalrevision der Bundesverfassung nicht. Da fragt man sich: Was soll denn das? Und dann kommt man zum Schluss, dass die Plazierung der Einheit der Materie in Artikel 121 der Bundesverfassung ihren guten Sinn hat. Es geht nicht so sehr – das hat man in den letzten Jahren meines Erachtens etwas übertrieben – um die unverfälschte Stimmabgabe, sondern es geht um die Verhinderung von Lockvogelpolitik. Man will und wollte verhindern, dass durch missbräuchliches Zusammenfügen verschiedener Aspekte eine Unterschriftensammlung zur «Lockvogelveranstaltung» verkommt. Wenn es anders wäre, müssten wir für einzelne Artikel Referenden veranstalten, dann kämen wir überhaupt nirgends mehr hin und könnten keine Totalrevision einer Kantons- oder einer Bundesverfassung mehr machen, das wollen Sie bitte beachten. Ich meine, Analogieschlüsse sind in diesem Zusammenhang ausserordentlich gefährlich, ich bitte Sie aber auch, augenblicklich wieder in Betracht zu ziehen, dass ich nicht Fachmann bin, sondern nur ein einfach denkender Mensch.

Herr Plattner sagt zudem, auch wenn sich die Behörden aus diesen Gründen nicht daran halten müssen, solle sich das Parlament entgegenhalten lassen, dass es eine andere Praxis gehabt hat. Da, Herr Plattner, habe ich gar keine grossen Untersuchungen gemacht; ich gebe Ihnen recht, dass wir large waren. Das besagt aber noch nichts. Die Frage, die jetzt kommt, ist für mich die entscheidende: Verhalten wir uns wider Treu und Glauben, wenn wir jetzt die Praxis ändern? Ich will Ihnen gerne zugestehen, dass das für mich eine Frage war, an welcher ich lange «genagt» habe, denn wir wollen offen zugestehen, dass das Parlament in den vergangenen 90 Jahren nicht der Ausbund an Konsequenz war. In den zwanziger Jahren hat das Parlament eine Initiative aufgeteilt und die einzelnen Teile Volk und Ständen vorgelegt. Wer damals glaubte, damit sei eine neue Praxis begründet worden, sah sich getäuscht: Das Parlament ist auf die liberalere, largere Haltung zurückgekommen und hat erst Anfang der fünfziger Jahre bei der Chevallier-Initiative wieder den Hebel angesetzt, allerdings mit einer einseitigen Begründung. Es ging dort bei der Begründung um die Unmöglichkeit des Vollzuges, aber man hätte genauso die Einheit der Materie bemühen können. Dann hat man ebenfalls nicht den Mut gehabt, diese neue Politik durchzuziehen, ist wieder large geworden, hat Mitte der siebziger Jahre wieder einen Anlauf genommen – das betraf eine Initiative der PdA – und diese neue Praxis wieder nicht durchgehalten. Mit anderen Worten: Vertretbar ist eine Praxisänderung nach der Lehre eigentlich nur dann, wenn sie erstens angekündigt wird und zweitens auch wirklich durchgehalten wird, oder wenn man meint, dass sie durchgehalten werden solle.

Wir müssen schon ganz klar sehen: Wenn wir diese Praxisänderung durchführen, haben wir uns selbst in die Pflicht zu nehmen und das dann auch wirklich in aller Zukunft so zu tun, wie es gestern Herr Coutau gesagt hat – völlig unabhängig vom Absender der entsprechenden Initiative und völlig unabhängig auch vom Inhalt der Initiative.

Müssen wir das vorher aber anmelden? Es gibt im Verwaltungsverfahrenrecht die Meinung, dass Praxisänderungen zunächst angemeldet werden müssen. Das Bundesgericht hat eine ähnliche Auffassung. Ich bin nicht abgeneigt, das auch hier gelten zu lassen, nur frage ich Sie, Herr Plattner: Wie soll das geschehen?

Sie haben gestern den Vorschlag gemacht, man solle das normativ regeln. Ich weiss nicht, ob es richtig ist, einen normativen Akt auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe zu erlassen, nachdem Normen bestehen – es besteht die Norm von Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung, es besteht die Norm von Artikel 24ff. des Geschäftsverkehrsgesetzes, es besteht die Norm von Artikel 75 Absätze 1, 2 und 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte –, die das beschlagen. Was wollen Sie noch mehr? Nachdem Normen da sind, die nicht angewendet wurden, sind neue Normen meines Erachtens sinnlos, wir müssen vielmehr die bestehenden Normen anwenden. Daher ist der Weg eines normativen Aktes meines Erachtens nicht zu gehen.

Es bleibt die Frage nach Treu und Glauben im Raum. Wir können meines Erachtens nicht anders, als diesen Schritt zu tun,

wenn wir gewillt sind, ihn auch in Zukunft zu tun. Ich bin überzeugt, dass man uns seitens der Initianten auch nicht den Vorwurf gegen Treu und Glauben vorwerfen kann, denn so unvorbereitet ist die Geschichte nicht.

Wir haben bei verschiedenen Initiativen der letzten fünf, sechs Jahre immer wieder Bedenken hinsichtlich der Gültigkeitsfrage angemeldet. Nachdem wir keine andere Möglichkeit haben, als einmal zu entscheiden und damit eine Praxisänderung einzuführen – es steht uns kein anderes Instrument zur Verfügung, um eine Praxisänderung anzuzeigen –, bin ich der Auffassung, dass wir es tun müssen; dies unter der Voraussetzung, dass wir ehrlich gewillt sind, das in der Praxis auch weiterzuführen. Für meinen Teil bin ich – bis zum 30. April 1995, an dem meine Amtsdauer aufhört; darüber hinaus kann ich mich nicht binden, weil ich mein Wahlvolk nicht binden kann –, gewillt, diese Ernsthaftigkeit an den Tag zu legen und empfehle Ihnen aus diesen Gründen, diese Initiative für ungültig zu erklären.

In politischer Hinsicht möchte ich noch eine Bemerkung beifügen: Es ist zwar meines Erachtens für die ganze Diskussion über Gültigkeit oder Ungültigkeit von wenig Bedeutung, aber ich möchte den politischen Vorwurf, den uns Herr Plattner gemacht hat, zurückweisen. Wenn wir diese Ungültigerklärung aussprechen, heisst das nicht, dass wir nicht willens wären, bestehende Probleme auf rationale Art zu diskutieren und zu lösen. Sie dürfen eines nicht vergessen: Im Bereiche der Armee gab es in den vergangenen fünf Jahren drei grosse Initiativen, über die wir miteinander gesprochen haben, wegen denen wir miteinander politische Kämpfe ausgefochten haben und die wir auch miteinander in den Abstimmungskampf geführt haben. Wir sind dieser Diskussion nicht ausgewichen.

Wir dürfen auch materiell sagen, dass die Schweiz – entgegen dem, was von Ihrer Seite teilweise gesagt wird – die Zeichen der Zeit durchaus erkannt hat. Wir sind nicht so naiv zu glauben, es habe sich seit 1989 nichts geändert. Wir sind daran, die Armee in einer nie gekannten Art und Weise umzustellen. Die «Armee 95» verändert die alte Armee mehr, als dies die «Armee 64» tat. Der Vorwurf, wir hätten die Zeichen der Zeit nicht erkannt, wir bauten ungelöste Problemfelder auf und seien nicht willig, diese rational zu bereinigen, trifft nicht zu. Ich bitte Sie, das zur Kenntnis zu nehmen.

Ich beantrage Ihnen mit der Mehrheit der Sicherheitspolitischen Kommission, diese Initiative für ungültig zu erklären.

Schoch Otto (R, AR): Ich möchte mich hier nur zur Frage der Gültigkeit oder Ungültigkeit der «Halbierungs-Initiative» äussern. Sie haben aber Anspruch darauf, meine materielle Stellungnahme zu dieser Initiative zu kennen, bevor ich mich zur Frage der Gültigkeit äussere. Ich möchte deshalb kurz eine politische Wertung der Initiative vornehmen und möchte in diesem Sinne sagen, dass ich das Initiativbegehren entschieden ablehne. Ich werde mich, falls die Initiative zur Abstimmung kommt, überzeugt dagegen einsetzen. Ich möchte den Initianten auch sagen, dass es nach meinem Verständnis nicht angeht, das sorgfältig ausgelotete politische Gleichgewicht in unserem Lande mit derartigen Hauruck-Initiativen in Frage zu stellen.

Soviel zur politischen Wertung. Was jetzt kommt, ist ausschliesslich eine rechtliche Beurteilung der Frage, ob die Initiative gültig erklärt werden kann oder nicht. Bevor ich aber zu dieser Beurteilung übergehen kann, möchte ich zwei Vorbemerkungen formeller Natur machen.

Erste Vorbemerkung: Hier treffe ich mich praktisch auf der ganzen Linie mit Herrn Loretan; sie betrifft die Gestaltung der Botschaft des Bundesrates im Bereich der Frage der Gültigkeit oder Ungültigkeit der Initiative. Jedermann weiss, dass Herr Bundespräsident Villiger im Bundesrat die Ungültigerklärung der Initiative beantragt hatte und dass er mit diesem Antrag unterlegen ist. Auch der Chef EMD macht aus dieser Situation keinen Hehl. Es versteht sich, dass das EMD und dass Herr Bundespräsident Villiger den Antrag auf Ungültigerklärung der Initiative im Hinblick auf die Behandlung im Bundesrat natürlich bereits mit einem entsprechend formulierten Antrag begleitet hatte. Ich empfinde es als ausgesprochen störend, dass dieser im EMD vorfabrizierte Antrag dann einfach mehr

oder weniger unverändert in die Botschaft übernommen worden ist, obwohl der Bundesrat diametral in die andere Richtung entschieden hatte. Ich teile hier das Gefühl von Unbefriedigtsein, das bereits Herr Loretan zum Ausdruck gebracht hat. Effektiv kommt man sich als Parlamentarier genau wie jener Rechtsuchende vor, der ein Urteil erhielt, das der Gerichtsschreiber vorfabriziert hatte. Weil dann das Gericht anders entschied, der Gerichtsschreiber aber zu bequem war, ein neues Urteil zu formulieren, schrieb er am Schluss kurzerhand: «Trotz all diesen an sich überzeugenden Überlegungen hat das Gericht in die gegenteilige Richtung entschieden.» Genau so liest sich die bundesrätliche Botschaft, und das ist übrigens auch den Medien aufgefallen. Ich zitiere aus einem sehr guten, sehr ausgewogenen Artikel von Claudia Schoch aus der «NZZ» vom 27. Februar dieses Jahres: «Doch gelangt diese» – die Botschaft – «dann ziemlich abrupt und überraschend zur gegenteiligen Auffassung und plädiert für Gültigkeit.» Solches dürfte nicht passieren.

Zweite Vorbemerkung: Sie betrifft die Federführung für dieses Geschäft im Parlament, die Vertretung des Bundesrates bei der Beratung jetzt im Ständerat, später im Nationalrat. Bei der Frage, ob eine Initiative gültig oder ungültig zu erklären sei, übt das Parlament die Rolle eines Verfassungsgerichtes aus, das ist völlig unbestritten. Was wir jetzt zu tun im Begriffe sind, das ist Verfassungsrechtsprechung. Zur Diskussion stehen also reine Rechtsfragen und keine politischen Fragen; es dürfen in die Beurteilung solcher Rechtsfragen keine politischen Überlegungen hineinspielen. Bei dieser Sachlage ist es mir unverständlich, dass der Bundesrat, soweit es um die Frage der Gültigkeit der Initiative geht, den Chef EMD, Herrn Bundespräsident Villiger, damit beauftragt hat, das Geschäft im Parlament zu vertreten, und nicht den Chef EJPD, Herrn Bundesrat Koller. Man hätte sich überlegen können, ob es richtig gewesen wäre, eine Doppelvertretung des Bundesrates bei uns zu haben oder aber eine stafettenartige Ablösung: für die Frage der Gültigkeit den Chef EJPD und für die materielle Frage den Chef EMD. Aber die ganze Materie dem Chef EMD zu übertragen, ist nach meiner Beurteilung auch für den betroffenen Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartementes eine Zumutung, die ich für falsch und für unververtretbar halte. Wir hätten Anspruch darauf gehabt, uns die Sache durch einen Vertreter des Bundesrates vortragen zu lassen, der aus dem entsprechenden Departement kommt und der im Bundesrat auch zur Mehrheit gehörte, die im Bundesrat die Gültigerklärung der Initiative durchgesetzt hat.

Damit kann ich jetzt zur Hauptsache übergehen, zur Frage, ob die Initiative gültig erklärt werden soll oder nicht. Ich habe in der Sicherheitspolitischen Kommission erfahren, dass es alles andere als einfach ist, meine Position zu erläutern und mich verständlich zu machen, Psychologen würden sagen, «mich hinüberzubringen». Ich gehe deshalb so vor, dass ich Ihnen zunächst eine Kurzfassung meiner Überlegungen, meiner Argumentationskette, vortrage, und dass ich erst anschliessend näher auf die wesentlichen Einzelheiten eingehe. Meine Kurzfassung ist sozusagen ein Inhaltsverzeichnis, das sich in zwei Positionen gliedern lässt:

Position 1: Ich möchte zunächst versuchen, Ihnen darzulegen, dass nach meinem Verständnis das Gebot der Einheit der Materie gar nicht verletzt ist.

Position 2: Das ist eine Eventualposition, eine Position für den Fall, dass Sie als Verfassungsrichter zur Auffassung gelangen sollten, die Rechtslage präsentiere sich doch so, dass, anders als nach meiner Grundsatzüberlegung, davon ausgegangen werden müsse, das Gebot der Einheit der Materie sei in der Tat verletzt. Im Rahmen dieser Position 2, für diesen Eventualfall, werde ich drei Überlegungen zu begründen versuchen. Ich werde Ihnen zunächst dartun, dass die Praxis bisher sehr weitherzig war und Initiativen wie die vorliegende «Halbierungs-Initiative» klar zugelassen hätte. Ich werde in einem zweiten Punkt dieser Eventualposition darlegen, dass die Ungültigerklärung damit, also angesichts der geltenden Praxis, einer Praxisänderung gleichkommt. Ich werde in einem dritten Punkt des Eventualstandpunktes dartun, dass die Praxisänderung in einem Bereich, in dem das Parlament als Verfassungsgericht tätig ist, angekündigt werden müsste, dass unangekündigte

Änderungen der Praxis gegen das Prinzip des Vertrauensschutzes verstossen, gegen den Grundsatz von Treu und Glauben. Diesbezüglich, Herr Schmid Carlo, liegen unsere Positionen ganz nahe beieinander. Eigentlich braucht es nur noch ein ganz kleines «Stüpfchen», und Sie sind auf meinem Standpunkt. Sie werden am Schluss meines Votums noch einmal über die Bücher gehen müssen.

Damit zu Position 1, zu meinem Hauptstandpunkt, dem ich aber im Rahmen der Gegebenheiten und angesichts dessen, was ich in diesem Rat gestern schon gehört habe, nur relativ wenig Zeit widmen will. Aber immerhin, mein Hauptstandpunkt geht dahin, dass nach meinem Verständnis diese Initiative nicht gegen das Gebot der Einheit der Materie verstösst. Natürlich kann man in der Frage der Einheit der Materie geteilter Meinung sein. Massgeblich sind vom genormten Recht her – da teile ich die Auffassung von Herrn Schmid absolut – Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung und Artikel 75 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, der wie folgt lautet: «Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.»

Anlass zu dieser Norm – das ist bereits gesagt worden, und das liest sich übrigens auch auf Seite 8 der Botschaft (Ziff. 133.5) – gab das Interesse des Bürgers an der Sicherung einer unverfälschten Ausübung des Stimmrechts. Wenn aber dieses Interesse wirklich das massgebliche Kriterium sein soll, dann muss bei dieser Initiative nach meinem Verständnis der Verstoß gegen das Gebot der Einheit der Materie klar verneint werden. Denn unsere mündigen Stimmbürgerinnen und -bürger werden zweifellos in der Lage sein, zu beurteilen, ob sie dieser Initiative unter Berücksichtigung aller Aspekte zustimmen können oder nicht. Sie werden ihr nur dann zustimmen, wenn sie zum einen der Auffassung sind, es sei richtig, die Kosten für die Landesverteidigung zu halbieren, und zum anderen mit den in der Initiative enthaltenen Verwendungszwecken auch einverstanden sind. Ich meine, es sei unvertretbar, davon auszugehen, unsere Bürger wären intellektuell überfordert, wenn sie diese Doppelfrage in einem Zug zu beantworten hätten. Das darf doch nicht wahr sein!

In diesem Sinn muss es doch zweifellos zulässig sein – das ist auch das, was Herr Schmid, was gestern Herr Plattner gesagt hat –, die Verbindung von einem Aufgaben- und Ausgabenabbau in einem bestimmten Sachgebiet mit der Umlagerung der eingesparten Mittel in ein anderes Sachgebiet zu verknüpfen. Diese Verknüpfung bringt zwei Aspekte in die Abstimmung hinein, und zwei Aspekte kann man unseren Stimmbürgerinnen und -bürgern zweifellos zumuten.

Aus dieser Überlegung heraus gelange ich zur Auffassung, ein Verstoß gegen das Gebot der Einheit der Materie liege effektiv gar nicht vor. Das war meine Überlegung zur erwähnten Position 1, zu meinem Hauptstandpunkt.

Die Überlegung zu Position 2, nämlich zum Eventualfall: Da möchte ich in einem ersten Punkt die Frage prüfen, ob die bisherige Praxis die Gültigerklärung der Initiative zugelassen hätte.

Natürgemäß muss für die Beantwortung dieser Frage zunächst die bisherige Praxis abgesteckt werden. Es ist wesentlich, dass wir wissen, wovon wir sprechen, wenn wir von der bisherigen Praxis sprechen. Da geht es nämlich nicht nur um die Praxis zu Initiativen, sondern das Gebot der Einheit der Materie gilt vielmehr auch dann, wenn der Anstoss zu einer Partialrevision der Verfassung vom Bundesrat oder aus dem Parlament kommt. Herr Schmid stellt das in Frage. Dabei ist er absolut gradlinig und mit sich selbst konsequent. Er basiert auf einer rein positivistischen Grundhaltung. Ich teile diese Grundhaltung nicht, aber selbst wenn man im Sinne von Herrn Schmid positivistisch überlegt, muss dem entgegengehalten werden, dass die Praxis so oder so während über hundert Jahren nie so positivistisch gehandhabt wurde, wie Herr Schmid dies darstellt. Auch wenn die Auffassung von Herrn Schmid richtig sein sollte, steht dem die klare, jahrzentelange Praxis entgegen, und damit ist praktisch das positivistische Argument von Herrn Schmid bereits klar aus den Angeln gehoben. Die Praxis geht davon aus, dass das Gebot der Einheit der Materie – auch wenn der Anstoss zu einer Verfassungsteilrevision von seiten der Behörden kommt – eingehalten werden muss.

Herr Rhinow hat das heute beim Frühstück zwar in Frage gestellt und gesagt, in der Wissenschaft sei man sich da nicht einig. Ich bitte aber Herrn Rhinow, im Kommentar seines Kollegen Wildhaber, Randziffer 26 zu den Artikeln 121 und 122 BV, nachzulesen. Sie werden dort sehen, dass Herr Wildhaber zwar eine ganz marginale Einschränkung macht, dann aber doch auf die meisten massgeblichen Staatsrechtslehrer verweist und erklärt, die Lehre sei sich mehr oder weniger einig. Er verweist z. B. auf Burckhardt, auf Fleiner, auf Giacometti, auf Haefelin-Haller, auf Hangartner, auf Hans Huber und auch auf die Dissertation von Bundesrichter Karl Spühler, eines Mannes, dem man wirklich alles andere als linksgerichtete Tendenzen nachsagen kann. Was wollen Sie noch mehr? Die Praxis ist offensichtlich klar dahingehend ausgerichtet, dass der Grundsatz der Einheit der Materie eben auch bei behördlicherseits initiierten Partialrevisionen gelten muss.

Jetzt geht es aber noch weiter: Der Grundsatz des Gebots der Einheit der Materie – das ist wieder nachzulesen bei Wildhaber, Randziffer 93 zu den Artikeln 121 und 122 BV – muss auch für Revisionen von Kantonsverfassungen berücksichtigt werden. Auch in diesem Rahmen hat sich eine breite Praxis entwickelt. Und das ist dann nicht eine Praxis des Parlamentes oder des Bundesrates, sondern eine des Bundesgerichtes, das sich im Bereich der Revision von Kantonsverfassungen als Verfassungsgerichtshof betätigt; da kann man also auf eine wirklich richterliche Praxis abstellen.

Wenn ich jetzt diese drei Teilbereiche berücksichtige, also die Berücksichtigung des Gebots der Einheit der Materie bei durch Initiative initiierten Verfassungsänderungen, bei behördlicherseits initiierten Verfassungsänderungen und bei der Änderung von Kantonsverfassungen, ergibt sich ganz klar, dass in allen drei Bereichen der Grundsatz der Einheit der Materie bis jetzt äusserst grosszügig interpretiert worden ist. Mit Bezug auf Initiativen, die auf Bundesebene eingereicht wurden – ich möchte jetzt hier nur von den Volksinitiativen auf Bundesebene sprechen, ich kann bei der Beurteilung der Rechtsfrage nicht bis in die letzten Einzelheiten gehen, weil die Zeit auch für mich limitiert ist –, sind von 1891, seit der Gültigkeit von Artikel 121 der Bundesverfassung, bis 1986 genau 169 Volksinitiativen eingereicht worden.

Von diesen 169 Initiativen ist eine einzige wegen Verletzung der Einheit der Materie für ungültig erklärt worden, nämlich die PdA-Initiative gegen die Teuerung und die Inflation von 1977. In der Literatur wurde aber diese Ungültigerklärung heftig kritisiert, weil es sich um eine Praxisänderung handle. Darauf weist sogar der vom Kommissionspräsidenten sehr häufig und sehr intensiv zitierte Gutachter Richli auf Seite 8 seines Gutachtens hin.

Ungültig erklärt worden ist auch die Chevallier-Initiative, aber nicht wegen eines Verstosses gegen das Gebot der Einheit der Materie, sondern wegen der Unmöglichkeit der Durchführung. Der Bundesrat hatte die Frage der Einheit der Materie positiv beantwortet, indem er sagte, die Chevallier-Initiative – die praktisch das gleiche wollte wie heute die «Halbierungs-Initiative» –, berücksichtige dieses Gebot, sie trage diesem Gebot Rechnung. Das Parlament prüfte damals die Frage der Verletzung des Gebotes nicht, die Frage kam nur in einzelnen Voten am Rand zum Ausdruck.

Die dritte Initiative, bei der sich die Frage konkret stellte, war die Ausländer-Initiative von 1920. Dabei ging es um die Einbürgerung von Ausländern auf der einen Seite und um die Wegweisung von unerwünschten Ausländern auf der anderen Seite. Diese Initiative wurde nicht etwa für ungültig erklärt, sondern in zwei separate Vorlagen aufgeteilt, und beide wurden zur Abstimmung gebracht. Alle anderen 166 Initiativen – und auch die Initiativen seit 1986 – sind gültig erklärt worden. Alle diese Initiativen haben nach Auffassung des Parlamentes das Gebot der Einheit der Materie eingehalten.

Unter diesen gültig erklärten Initiativen befinden sich auch solche, die das Gebot der Einheit der Materie effektiv klar verletzen. Diese Initiativen wurden gestern schon von Herrn Plattner zitiert, zum Teil heute auch durch Herrn Schmid Carlo. Ich möchte Sie nur daran erinnern, dass z. B. 1899 die sogenannte Bundesrats-Initiative gültig erklärt wurde, obwohl sie drei ganz verschiedene Zielsetzungen beinhaltete, nämlich:

1. das Begehren nach Volkswahl des Bundesrates;
2. das Begehren um Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Bundesrates von sieben auf neun;
3. das Begehren um Berücksichtigung der romanischen Sprachgebiete bei der personellen Zusammensetzung des Bundesrates. Weitere Beispiele finden Sie auf den Seiten 9 und 10 des Gutachtens Richli.

Klar ist also, dass die Praxis bei der Beurteilung von Initiativen bisher äusserst grosszügig, äusserst weitherzig war. Das wird auch nicht bestritten. Das ist auch von vielen Votanten bereits gestern zum Ausdruck gebracht worden. Ich möchte einfach noch aus dem Kommentar Wildhaber, Randziffer 96 zu den Artikeln 121 und 122 BV, einen Satz zitieren: «Es ist anerkannt, dass die Praxis den Grundsatz der Einheit der Materie large und grosszügig handhabt, aus der Befürchtung heraus, es könnte der Inhalt des Initiativrechts durch die Form übermässig eingeschränkt werden.»

Natürlich ist jetzt bei der Beurteilung der Praxis auch das zu berücksichtigen, was bei behördlich initiierten Verfassungsrevisionen gemacht worden ist. Auch das prägt die Praxis. Da kann ich mich – meine ich – auf das stützen, was Herr Plattner gestern gesagt hat, vor allem auf die Geschichte mit dem Spielbankenverbot, das wir selbst beschlossen und vertreten haben. Da hat man den Grundsatz der Einheit der Materie überhaupt mit Füßen getreten, obwohl er zu beachten gewesen wäre. Ich rufe Ihnen auch in Erinnerung, was das Bundesgericht in diesem Bereich entschieden hat. Ich kann hier nicht alle Einzelheiten zitieren. Aber es gäbe wunderschöne Beispiele aus kantonalen Initiativen, wo diese Frage überaus grosszügig beurteilt worden ist.

Das alles führt mich zum klaren Schluss: Die bisherige Praxis liesse, ja lässt die «Halbierungs-Initiative» unzweideutig zu. Aus diesem Schluss ergibt sich der zweite Punkt meiner Eventualbeurteilung, der lautet: Eine Ungültigerklärung der «Halbierungs-Initiative» wäre eindeutig eine Praxisänderung. Ich meine, das habe ich eigentlich bereits mit dem bisher Gesagten zum Ausdruck gebracht.

Etwas «sticht» mich aber in diesem Zusammenhang noch. Ich habe die Begründung, die Sie jetzt gehört haben, natürlich schon in der Sicherheitspolitischen Kommission vorgetragen, und dann sind plötzlich die Mitglieder der Kommission, die eine andere Auffassung vertreten, aufgesprungen und haben gesagt: Aber von einer Praxisänderung kann doch sowieso nicht die Rede sein! Mittlerweile habe ich das Protokoll durchgeblättert, und ich möchte jetzt einfach einzelne Äusserungen, die vor meinem Votum gefallen sind und die in der Staatspolitischen Kommission gemacht wurden, bevor meine Argumentationskette bekannt war, zitieren, diskretionshalber ohne die Namen der Sprecher zu nennen. Da heisst es beispielsweise im Protokoll der Sicherheitspolitischen Kommission: «Man kann sich fragen, ob es psychologisch geschickt ist, gerade bei einer Initiative im EMD-Bereich die Praxis zu ändern und den Riegel zu schieben.» Oder auch: «Jetzt, da wir eine hochgradig nicht rechtskonforme Initiative zum Anlass der Praxisänderung nehmen, wirft man uns vor, diese Initiative dazu zu benutzen.» Ähnliches liest sich im Protokoll der Staatspolitischen Kommission.

Damit will ich einfach sagen: Leute, die derartige Äusserungen machen, überlegen und argumentieren politisch und nicht mehr rechtlich. Es geht aber hier um eine reine Rechtsfrage und um nichts anderes. Die Frage, ob eine Praxisänderung vorliegt, lässt sich also ganz klar beantworten: Es liegt eine Praxisänderung vor.

Ich glaube, ich darf in diesem Zusammenhang doch auch Herrn Bundespräsident Villiger persönlich zitieren. Er hat in der Sicherheitspolitischen Kommission gesagt, und er wird zweifellos dazu stehen: «Wenn die Praxis jetzt geändert wird, dann ist das eine Änderung der Regeln während des Spiels.» Daher kommt auch der Hinweis von Herrn Plattner auf die Änderung der Regeln während des Spiels.

Zum dritten Punkt meiner Eventualbeurteilung: Darf eine Praxisänderung vorgenommen werden? In formeller Hinsicht ganz klar: ja. Wir sind dazu legitimiert, eine Praxisänderung zu beschliessen. Aber – und das Aber ist jetzt entscheidend – eine Praxisänderung in diesem Bereich darf nur dann vorge-

nommen werden, wenn sie materiell vorangekündigt ist. Wir sind also nicht frei, wir können nicht von einem Tag auf den anderen oder von einer Stunde auf die nächste eine Praxisänderung beschliessen, sondern wir, die wir hier als Verfassungsrichter amtieren, müssen eine Änderung der Praxis anzeigen, vorankündigen. Das gilt im Bereich der zivilrechtlichen Rechtsprechung, also z. B. bei Interpretationen des ZGB oder ähnlicher Gesetze, nicht. Das gilt aber – und das ist eine Stufenfolge – bereits auf der Ebene der Verwaltungsrechtsprechung. Da möchte ich noch einmal Herrn Rhinow zitieren.

Ich habe mich bereits einmal mit Herrn Rhinow auseinandergesetzt. Herr Rhinow schreibt im Ergänzungsband zu seiner Verwaltungsrechtsprechung auf Seite 248 zum Bereich der Verwaltungsrechtsprechung: «Praxisverschärfungen, die Fragen der Zulässigkeit eines Rechtsmittels berühren oder die Verwirkung eines Rechtes zur Folge haben, dürfen nicht ohne vorherige Ankündigung vorgenommen werden.» Wenn schon im Bereich der Verwaltungsrechtsprechung Praxisänderungen angekündigt werden müssen, um wieviel mehr müssen dann derartige Praxisänderungen im Bereich der Verfassungsrechtsprechung vorangekündigt werden! Ich meine, das sei eine Sache, die sich praktisch von selbst versteht, wenn wir jetzt gehört und gesehen haben, wie sich die Situation präsentiert. Wer Praxisänderungen im Bereich der Verfassungsrechtsprechung vornimmt, ohne diese Praxisänderungen anzukündigen, verstösst gegen den Grundsatz von Treu und Glauben und verstösst gegen das «Verbot widerspruchsvollen Verhaltens». Das «Verbot widerspruchsvollen Verhaltens» ist wiederum ein Zitat aus dem gleichen Ergänzungsband zur Verwaltungsrechtsprechung von Herrn Rhinow. Ich meine, das dürfen wir uns nicht leisten. Wo es um Verfassungsgerichtsbarkeit geht, müssen wir Praxisänderungen ankündigen, damit die Betroffenen wissen, was sie sich einhandeln und worauf sie sich einlassen.

Als Parlament sind wir in einer völlig anderen Situation als z. B. das Bundesgericht, wenn es Zivilrecht anwendet. Das Bundesgericht oder jedes andere Gericht wendet Recht an, ohne dass es zu Rechtserlassen etwas zu sagen hätte. Wir wenden aber Recht an und sind zugleich die Behörde, die Recht setzt. Wir hätten also die Möglichkeit, in diesem Bereich normativ – da treffe ich mich wieder mit Herrn Plattner – etwas zu unternehmen. Wir üben eine Doppelfunktion aus, die Funktion eines Verfassungsrichters und die Funktion des Gesetzgebers. Da müssten wir tätig werden.

Da will ich jetzt auch konkreter werden, denn Sie werden mir ja die Frage stellen, wie diese Vorankündigung denn erfolgen solle. Nichts einfacher als das! Wir müssen nicht die Verfassung ändern, wir haben ja das Bundesgesetz über die politischen Rechte. In Artikel 69 dieses Bundesgesetzes ist die Vorprüfung von Initiativen vorgesehen, aber die Vorprüfung beschränkt sich auf den Titel einer Initiative und auf die Frage, ob die Initiative der gesetzlichen Form entspreche. Artikel 69 Absatz 1: «Die Bundeskanzlei stellt vor Beginn der Unterschriftensammlung durch Verfügung fest, ob die Unterschriftenliste den gesetzlichen Formen entspricht.» Artikel 69 Absatz 2: «Ist der Titel einer Initiative offensichtlich irreführend, enthält er kommerzielle oder persönliche Werbung oder gibt er zu Verwechslungen Anlass, so wird er durch die Bundeskanzlei geändert.»

Weiter muss noch die sprachliche Übereinstimmung mit der Übersetzung durch die Bundeskanzlei geprüft werden, und damit hat es sein Bewenden. Wie einfach wird es sein, wenn man in Zukunft dem Grundsatz der Einheit der Materie nachleben will, diesem Artikel 69 einfach einen weiteren Absatz beifügen, und dann haben wir die Geschichte bereits erledigt, dann ist das Fass geflickt, die Sache bereinigt und dann sind wir dort, wo wir sein wollen, dann haben wir die Vorankündigung.

Ein glücklicher Zufall will es, dass das Bundesgesetz über die politischen Rechte gerade in Revision begriffen ist. Ich kann Ihnen jetzt und heute ankündigen, dass ich in unserem Rat zu Artikel 69 oder allenfalls zu Artikel 75, der sich mit der Frage der Prüfung einer Initiative durch das Parlament befasst, Anträge im Hinblick auf die Beratung dieser Revision einreichen werde. Wir haben die Materie in der nächsten oder spätestens

übernächsten Session bereits auf den Tischen unseres Rates. Aus dieser Sicht heraus werden sich uns also keinerlei Probleme stellen, und damit ist dann auch die Frage der Vorankündigung klar und eindeutig geregelt. Solange aber eine Vorankündigung fehlt – damit bin ich wieder dort, wo ich mit der Frage der Vorankündigung angefangen habe –, muss auf der Grundlage der bisherigen Praxis geurteilt werden und muss die Frage der Gültigkeit einer Initiative auf der Basis der über hundert Jahre alten Praxis entschieden werden. Eine Ungültigerklärung der Initiative darf daher nicht in Frage kommen. Nachdem ich der entschiedenen Meinung bin, die Initiative müsse aus rein rechtlichen Gründen gültig erklärt werden, stellt sich für mich die Frage einer teilweisen Ungültigerklärung sowieso nicht.

Rhinow René (R, BL): Gestatten Sie mir, dass ich nach dem eindrücklichen Appenzeller Feuerwerk von heute morgen den Basler Dialog, unterbrochen durch die Nacht, weiterführe. Ich bin mit Herrn Schoch in einem Punkt hundertprozentig einig: Ich argumentiere auch auf der rechtlichen Ebene. Der Grundsatz der Einheit der Materie soll gewährleisten, dass die Stimmberechtigten sowohl bei der Unterzeichnung einer Volksinitiative als auch bei der Abstimmung selbst ihren wirklichen Willen zum Ausdruck bringen können. Er soll auch verhindern, dass die Initianten durch Verknüpfung mehrerer Postulate die erforderliche Unterschriftenzahl leichter erreichen können. Schliesslich will dieser Grundsatz dafür sorgen, dass nicht auf dem Wege der Partialrevision Begehren gestellt werden, die der Totalrevision vorbehalten sind. Das ist soweit unbestritten.

Der Grundsatz der Einheit der Materie ist freilich nicht nur im formellen Verfassungsrecht des Bundes verankert – da würde ich die Meinung von Herrn Schmid Carlo nicht teilen –, sondern wird seit rund 30 Jahren in unserem Land als Ausfluss des individuellen Stimmrechts der Bürgerinnen und Bürger gedeutet. Die Stimmberechtigten haben einen Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Dieser Grundsatz gilt heute nach bundesgerichtlicher Praxis auch dort, wo er nicht formell verankert ist, namentlich auch in den kantonalen Rechtsordnungen.

Wenn also im Zusammenhang mit einer möglichen Verletzung der Einheit der Materie davon gesprochen wird, im Zweifelsfall sei eine Vorlage dem Volk vorzulegen oder, noch krasser, das Parlament dürfe keine Angst vor der Urteilsfähigkeit des Volkes haben, man dürfe ein Volksrecht nicht einfach abwürgen, so ist das eine rechtlich falsche Betrachtungsweise. Denn mit der Wahrung dieses Grundsatzes schützen wir Bürgerinnen und Bürger in ihrem Anspruch auf eine unverfälschte Willenskundgabe. Insofern trifft auch die Argumentation von Herrn Schoch nicht zu, wir müssten in die Mündigkeit der Bürgerinnen und Bürger Vertrauen haben. Natürlich haben wir dieses Vertrauen, aber wenn das das entscheidende Kriterium wäre, könnten wir den Grundsatz der Einheit der Materie «in die Wüste schicken», dann könnten wir darauf verzichten. Es geht nicht darum, Angst vor dem Volk zu haben, sondern den einzelnen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern einen klaren Willensentscheid zu ermöglichen. Die Bundesversammlung hat von Verfassung und Gesetzes wegen zu bestimmen – da sind wir uns einig –, wann der Grundsatz der Einheit der Materie eingehalten und wann er verletzt ist.

Nun ist dieser Grundsatz alles andere als eindeutig. Er weist neben einem festen Kern fließende Ränder auf, und bei dessen Konkretisierung kann es deshalb notgedrungenerweise auch unterschiedliche Meinungen und Haltungen geben, gerade auch dann, wenn man diese Frage als Rechtsfrage ansieht und nicht als politische Frage. Auch in Gerichten wird zuweilen in gutem Sinne darüber gestritten, wie ein Gesetz oder eine einzelne Bestimmung auszulegen und zu handhaben sei. Wichtig ist unter diesem Gesichtspunkt, dass wir eine kohärente, konsequente Praxis verfolgen, dass wir unsere eigenen Präjudizien ernst nehmen und vor allem, dass wir uns bei dieser Frage nicht vom politischen Inhalt und nicht vom Urheber einer Initiative beeinflussen lassen.

Wie ist nun unter diesen Voraussetzungen die vorliegende Initiative zu beurteilen? Es wird einmal der Vorwurf erhoben – er ist auch von Herrn Schoch in seinem eindrücklichen Plädoyer erhoben worden –, wir würden im Falle einer Ungültigerklärung unsere Praxis ändern. Fast die ganze Argumentationskette von Herrn Schoch basiert im Grunde genommen auf diesem Standpunkt. Ich bin nicht dieser Auffassung. Eine mit dem heute zu beurteilenden Fall vergleichbare Fragestellung lag uns im Rahmen der Prüfung einer Volksinitiative noch nie vor. Wenn wir also die Gültigkeit verneinen, haben wir keine eigene Praxis bei Volksinitiativen geändert. Wer heute von einer allfälligen Praxisänderung spricht – und das geht auch aus den Zitaten aus den Protokollen der Kommissionssitzungen hervor, die Sie genannt haben, Herr Schoch –, möchte damit wohl zum Ausdruck bringen, dass wir seit langem den Grundsatz der Einheit der Materie recht grosszügig ausgelegt haben. Das stimmt. Diese Grosszügigkeit ist auch richtig. Da teile ich die Auffassung einiger Vorredner nicht, es ginge nun darum, die Grosszügigkeit wieder zurückzunehmen und endlich einmal mit der Einheit der Materie Ernst zu machen. Ich vertrete nicht diese Auffassung.

Wenn ich für Ungültigkeit plädiere, dann gerade nicht, weil mir die bisherige Praxis als falsch erschienen ist oder weil ich meine, wir hätten schon in früheren Fällen Ungültigkeit annehmen müssen – ich bin in diesem Rat wiederholt für Gültigkeit einer Volksinitiative eingetreten. Hier geht es vielmehr um ein neues Präjudiz. Es geht nämlich darum, ob Ausgabenkürzungen in einem Staatsaufgabenbereich beliebig mit Mehrausgaben in anderen Aufgabenbereichen des Bundes verknüpft werden dürfen. Herr Schmid Carlo hat darauf eindrücklich hingewiesen. Wenn wir dies akzeptieren, ist die Schleuse offen für beliebige Kombinationen, kreuz und quer durch den Bundeshaushalt und den ganzen Bereich der Staatsaufgaben. Natürlich haben Landesverteidigung und soziale Sicherheit Berührungspunkte. Solche Berührungspunkte finden wir aber praktisch im gesamten Bereich der Staatsaufgaben, die bekanntlich immer mehr vernetzt sind, immer mehr miteinander zusammenhängen. Wir müssten dann auch akzeptieren, dass wir Landesverteidigung und Bildungspolitik, Landesverteidigung und Umweltschutz, Umweltschutz und Bildung usw. beliebig in Volksinitiativen verbinden können. Die Beispiele liessen sich vermehren.

Wollen wir das? Wollen wir wirklich letztlich alle Staatsaufgaben, wollen wir letztlich alle Staatsausgaben als eine einzige Materie betrachten? Wo bleibt dann noch der Grundsatz der Einheit der Materie? Wir würden ihn doch damit durch unsere Praxis aufheben. Er würde allenfalls noch gelten, wenn man Staatsaufgaben mit der Staatsorganisation oder mit Grundrechtsfragen verknüpfen würde; innerhalb der Staatsaufgaben und Staatsausgaben hätten wir aber keine klaren Grenzen mehr. Das ist nicht die Meinung der Verfassung.

Es wird gesagt – auch Herr Schoch hat es gesagt –, wir dürften die Regeln nicht plötzlich während des laufenden Spiels umstossen. Dieser Einwand ist gewichtig. Aber wir stossen keine Regeln um. Wir nehmen die Verfassung ernst, und wir konkretisieren sie in Anwendung auf diesen konkreten Fall. Wir haben nie irgendwelche Zeichen gesetzt, dass diese Art der Verknüpfung von Ausgabenreduktionen und einem Ausbau der Staatsaufgaben in anderen Bereichen bei Volksinitiativen zulässig wäre. Die bisherige, grosszügige Praxis erstreckt sich nicht auf diesen Fall. Das hat der Gutachter Richli treffend dargestellt.

Im übrigen – auch da muss ich Herrn Schmid Carlo recht geben, Herr Schoch – sind wir ja gar nicht in der Lage, im Rahmen unserer Praxis die Regeln zu ändern, ohne dass wir im Einzelfall einen Entscheid fällen. Das ist im Normalfall auch bei den Gerichten nicht anders. Ich war etwas erstaunt über Ihre Argumentation, denn Sie könnten die Fälle an einer Hand abzählen, in denen das Bundesgericht als Verfassungsgericht angekündigt hätte, dass es seine Praxis demnächst ändern würde. Das sind absolute Einzelfälle. Es gibt scharenweise Beschwerdeführer und Anwälte, welche erlebt haben, dass sie vor dem Bundesgericht – glücklicherweise oder unglücklicherweise – eine Praxisänderung erfahren durften oder mussten. Das ist in allen Instanzen unseres Rechtsstaates der Normalfall.

Sie hatten die Freundlichkeit, ein Zitat aus einem meiner Lehrbücher vorzutragen, Herr Schoch. Ich danke Ihnen für die «Schleichwerbung» und fühle mich geehrt, möchte Sie aber darauf hinweisen, dass Sie nur einen Teil vorgelesen haben. Dieser Passus bezieht sich nämlich vor allem auf Fristbestimmungen bei den Gerichten und ist so nicht allgemein gültig.

Nun sagt Herr Schoch aber auch – und auch dieser Einwand ist gewichtig –, die Behörden, Bundesrat und Parlament hätten schon mehrere Male solche Verknüpfungen von Ausgabenkürzungen und Ausgabenerhöhungen vorgenommen. Das ist richtig. Der Grundsatz der Einheit der Materie, da muss ich mich wiederum von Herrn Schmid Carlo abgrenzen, gilt auch für die Behörden. Die Zitate von Herrn Schoch sind richtig. Ich fühle mich überhaupt geehrt, dass er meinen Kollegen Wildhaber so fleissig zitiert. Schade ist nur, dass er meinen anderen Kollegen Richli nicht ebenso fleissig und intensiv zitiert, der ja in seinem Gutachten für Ungültigkeit plädiert. Aber – das hat Herr Schoch nicht gesagt – es ist weitgehend unbestritten, dass der Grundsatz der Einheit der Materie an die Behörden nicht die gleichen Anforderungen stellt. Er gilt zwar, aber nicht in gleichem Ausmass. Die Ausarbeitung einer Vorlage durch Bundesrat und Bundesversammlung, also durch die vom Volk gewählten oder legitimierten Organe, darf nicht der Textformulierung durch ein Initiativkomitee gleichgestellt werden. Herr Schoch, nicht nur die Lehre, auch das Bundesgericht hat dazu etwas zu sagen, und es sagt, der Grundsatz sei in verschiedener Strenge zu handhaben, «... je nachdem, ob die Abstimmungsfrage von den obersten Behörden oder von Initiativen formuliert ist». Deshalb meine ich, dass wir die sogenannten Präjudizien der Entscheidungen von Parlament und Bundesrat hier nicht als echte Präjudizien heranziehen dürfen. Es ist zwar richtig – ich möchte es noch einmal wiederholen –, dass die Praxis die Geltung des Grundsatzes über die Volksinitiative hinaus ausgeweitet hat, aber ebenso klar ist, dass unterschiedliche Anforderungen gestellt werden. Insofern sind die Vergleiche nicht korrekt.

Ich unterscheide mich noch in einem weiteren Punkt von Herrn Schoch: Er sagte mehrfach, es sei alles klar, zweifelsfrei eindeutig, überhaupt keine echte Frage. Ich muss Ihnen gestehen, dass ich mich mit dieser Entscheidung schwer getan habe. Ich habe abgewogen und mit mir gerungen, bis ich im Rahmen der Kommissionsberatungen meine Haltung eingenommen habe. Es fällt mir überhaupt nicht leicht, hier auf Ungültigkeit zu erkennen, und ich bedaure auch (wie es anderen offensichtlich auch ergangen ist), dass wir diese Frage ausgerechnet bei einer Initiative, welche die Armee betrifft, beurteilen müssen. Denn gerade hier ist die Versuchung – auf beiden Seiten – gross, die von uns zu treffende Entscheidung politisch zu motivieren und rechtlich zu verkleiden oder umgekehrt, den rechtlichen Entscheid nicht anzuerkennen und ihn einfach als politisch abzuqualifizieren. Mit dieser Situation müssen wir leben; sie macht den Entscheid sicher nicht einfacher.

Ich jedenfalls nehme meine Haltung ausschliesslich aus rechtlichen Erwägungen ein. Wenn wir hier den Grundsatz der Einheit der Materie nicht ernst nehmen, werden wir kaum mehr Grenzen definieren können und den ganzen Staatsaufgaben- und den ganzen Staatsausgabenbereich als eine einzige Materie auffassen müssen.

Büttiker Rolf (R, SO): Verfolgt man die Debatte, so läuft sie auf die zentrale Frage hinaus: Will sich das Parlament die Verfassung unter dem Hinterteil wegziehen lassen? Genau auf diese Frage läuft der Entscheid über die Gültigkeit der Volksinitiative «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» hinaus.

Ich meine, das Parlament müsse bei der Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen Schluss machen mit Zickzackkurs-Argumenten wie «im Zweifelsfall für die Volksrechte» oder dem Argument, die bisherige, large Beurteilungspraxis des Parlamentes bedeute einen Freipass für alle neuen Volksinitiativen. Wir wollen doch nicht bei jeder Volksinitiative – wie wir das heute tun – dem Volk erklären, ob wir gerade im «Zick» oder im «Zack» des Kurses sind!

Ich nenne Gründe, die für eine Ungültigerklärung der «Halbierungs-Initiative» sprechen. Ich berufe mich auf Herrn Kölz. Er steht sicher nicht im Verdacht, gegen die Volksrechte zu votieren.

1. Die Ungültigerklärung einer Volksinitiative durch die Bundesversammlung ist eine sehr schwerwiegende Angelegenheit, darin gehe ich mit Herrn Schoch einig. Es braucht dafür sehr stichhaltige Argumente, denn die Initiative ist ein Volksrecht. Für das Sammeln der notwendigen Unterschriften ist viel politische Basisarbeit nötig, die grösstenteils im Milizsystem geleistet wird.

Bei der Waffenplatz-Initiative fehlte eine rechtliche Grundlage für eine Ungültigerklärung, weshalb der Entscheid der Bundesversammlung, die Abstimmung vor Volk und Ständen zuzulassen, richtig war. Anders bei der vorliegenden Initiative. Artikel 121 Absatz 3 BV besagt: «Wenn auf dem Wege der Volksanregung mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, so hat jede derselben den Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens zu bilden.»

2. Mit dieser Verfassungsbestimmung soll nicht etwa die Staatsraison geschützt werden, Herr Schoch. Vielmehr geht es um die Interessen und Rechte der Stimmberechtigten. Ich teile Ihre Auffassung nicht, dass es nur um die Unterschriftensammlung gehe. Es geht eben auch um den Stimmzettel: Die Leute sollen die Möglichkeit haben, ihren Willen an der Urne unverfälscht und unbehindert zum Ausdruck zu bringen. Dies können sie aber nicht, wenn mehrere verschiedene Materien zu einer einzigen Fragestellung zusammengefasst werden. Die Stimmberechtigten werden so unter Umständen genötigt, das Ganze abzulehnen, obwohl sie einzelnen Teilmaterien zustimmen würden, oder dem Ganzen zuzustimmen, obwohl sie gegen Teilmaterien eingestellt sind.

3. Die Bereiche, die bei der vorliegenden Initiative geregelt werden sollen, sind nach allgemeinem Sprachgebrauch und allgemeinem Politikverständnis verschiedene Materien im Sinne von Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung. Die Verminderung der Verteidigungsausgaben einerseits und soziale Zwecke andererseits können nicht als gleiche Materien angesehen werden. Es gäbe beispielsweise Stimmberechtigte, die das «frei werdende Geld» für andere als in der Initiative vorgesehene Zwecke verwenden möchten, beispielsweise für kulturelle Zwecke, oder es gäbe Stimmberechtigte, die die Steuern senken möchten. Diese Stimmberechtigten könnten sich an der Urne nicht unverfälscht äussern.

Herr Schoch, Ihre Betrachtungsweise ist etwas stark auf die Sündenfälle der Vergangenheit ausgerichtet. Es ist eine stark auf den Rückspiegel ausgerichtete Betrachtungsweise. Sie dürfen nicht vergessen, dass wir heute im Vorfeld der Totalrevision der Bundesverfassung sind und dass der heutige wie auch der Entscheid der letzten Woche ein Präjudiz für die Regelung sind, die Sie angesprochen haben, für die Schranken der Volksinitiative in der Bundesverfassung. Wenn wir den Blick nach vorne richten, muss eine andere Betrachtung Eingang finden.

4. Wer den Befürwortern der Ungültigerklärung der vorliegenden Volksinitiative mangelnden Respekt vor den Volksrechten vorwirft, wie das in Zeitungskampagnen geschehen ist, muss sich als Echo darauf die Vorwürfe gefallen lassen, erstens die Verfassung mit Füssen zu treten, zweitens die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sowohl bei der Unterschriftensammlung als auch bei der Fragestellung an der Nase herumzuführen und drittens – das ist der schwerwiegendste Vorwurf – die Volksinitiative unsorgfältig vorbereitet zu haben.

Die Initianten haben die Initiative ungenügend vorbereitet. Sie haben es insbesondere unterlassen, sich kompetent beraten zu lassen. Verfassungsexperten hätten das Problem gewiss sofort erkannt und beispielsweise – das ist mein Lösungsansatz – die Initiative in zwei Teile aufgespalten, eine Doppelinitiative daraus gemacht, wie es Artikel 121 Absatz 3 suggeriert. Das wäre die Lösung gewesen. Dann hätten die Stimmberechtigten ihren Willen unverfälscht zum Ausdruck bringen können. Es kann daher den Stimmberechtigten unseres Landes nicht zugemutet werden, über ein solch disparates Paket mit verschiedenen Materien in einer einzigen Abstimmungsfrage zu entscheiden.

Zum Schluss noch etwas zur Kampagne im Vorfeld dieser Ständeratsdebatte. Ich glaube, man muss dazu etwas sagen. Zu dieser Propagandakampagne, zum Inserat in der letzten «SonntagsZeitung» mit dem Titel «Hat der Ständerat deshalb Angst vor dem Volk?» muss man etwas sagen. Wenn man diese Kampagne etwas näher anschaut, erhärtet sich der Verdacht, dass die Initianten – gewisse Leute aus der SP-Führung – nach mehreren empfindlichen militärpolitischen Abstimmungsniederlagen von Anfang an ganz bewusst eine Entscheidung des Parlamentes auf ungünstig einkalkuliert haben. Damit kann sich die SP eine weitere militärpolitische Abstimmungsniederlage an der Urne ersparen und gleichzeitig die Ständeratsmehrheit des Verrats an den Volksrechten bezichtigen, wie das geschehen ist. Dieses hinterhältige Spiel mit der direkten Demokratie soll von der eigenen sicherheitspolitischen Unglaubwürdigkeit ablenken. Oder erklären Sie mir, was der Dollarkurs mit der F/A-18-Beschaffung oder was die sich widersprechend Militärexperten aus Deutschland mit der Ungültigkeit oder Gültigkeit dieser Initiative zu tun haben! Sie haben rein gar nichts mit der Gültigkeit dieser Initiative zu tun. Weniger zweitklassige Militärexperten aus Deutschland und dafür mehr erstklassige Staatsrechtler aus dem Inland hätten das Problem der Gültigkeit der «Halbierungs-Initiative» längst gelöst.

Lassen wir uns von der unfairen Verleumdungskampagne der Initianten nicht vom sachlich richtigen Entscheid betreffend Gültigkeit abbringen, und lassen wir uns als Parlament nicht die Verfassung unter dem Hosenboden wegziehen! Darum müssen wir die «Halbierungs-Initiative» für ungültig erklären.

Béguin Thierry (R, NE): La lecture du message en ce qui concerne le respect du principe constitutionnel de l'unité de la matière m'a rappelé certains jugements de cour dans lesquels le juge rédacteur fait une démonstration juridique impeccable qui incite logiquement le lecteur à attendre une solution juridique qui s'impose à l'esprit avec de plus en plus de force, et qui, brusquement, au moment de conclure, renverse le cours de sa pensée en invoquant un argument inattendu qui le conduit en deux phrases à réduire à néant son bel effort de réflexion scientifique. Il en va ainsi lorsque les autres membres du tribunal ont imposé leur solution au juge rapporteur. C'est un peu le même sentiment que l'on a en l'espèce. Toute la démonstration convaincante de la violation flagrante du principe de l'unité de la matière est pulvérisée par l'argument d'une pratique extensive, comme dit pudiquement le message. Soyons clairs et disons: d'une jurisprudence laxiste du Conseil fédéral et des Chambres dans ce domaine.

L'argument n'est pas faux, mais on lui donne un poids prépondérant qui n'est pas justifié. Ce n'est pas parce qu'on s'est trompé souvent qu'on doit continuer de se tromper. Une erreur répétée ne devient pas une vérité. Une jurisprudence peut changer et même, comme en l'espèce, doit changer. Les partisans du statu quo nous disent que l'interprétation très libérale qui a prévalu au fil du temps doit être maintenue parce qu'elle privilégie les droits populaires, et ils résument leur pensée par l'adage «in dubio pro populo».

Pour ma part, ma conception de l'Etat de droit me conduit à vouloir aussi bien la sécurité du citoyen dans le respect de ses droits fondamentaux que la sécurité de l'Etat dans le respect de ses règles organiques. La légalité est indivisible et elle ne consacre aucun privilège «in dubio pro jure». On dira sans doute – et sans avoir tout à fait tort – que les arguments juridiques brandis de part et d'autre ne sont que les masques derrière lesquels se cachent les arrières-pensées politiques.

Alors parlons politique: la principale vertu en politique c'est le courage, c'est-à-dire d'oser déplaire, c'est-à-dire d'oser s'opposer aux modes, et cela au nom des principes qui doivent demeurer les repères de ceux qui prétendent conduire la nation. Revenir à une interprétation plus stricte du principe de l'unité de la matière, c'est-à-dire en réalité redonner un contenu à cette règle, c'est clarifier le débat politique et je suis convaincu qu'au fond, le peuple nous en sera reconnaissant, d'une part, parce qu'on le protège en l'empêchant de se prononcer sur des questions différentes, liées arbitrairement par cette initia-

tive populaire, d'autre part, parce que, dans sa majorité, il respecte d'instinct ceux qui ne sont pas suspects de démagogie. Le peuple sait aussi qu'en disant non, le Parlement ne clôt pas le débat sur ces questions puisqu'il suffira que les initiants proposent deux textes distincts pour qu'ils puissent se prononcer. Ce sont les raisons qui me conduisent à soutenir la majorité de la commission pour déclarer nulle cette initiative.

Onken Thomas (S, TG): Wir haben in dieser Debatte miterleben können, dass man dieses Geschäft von ganz verschiedenen Seiten aus angehen kann. Man kann auf einer rein rechtlichen Ebene argumentieren, und Herr Schoch hat das in seinem äusserst folgerichtigen und scharfsinnigen Plädoyer getan. Auch Kollege Plattner hat es gestern in grundlegender und konsistenter Art und Weise getan. Von vielen ist auf diese Argumentation nicht eingegangen worden, mit den löblichen Ausnahmen von Herrn Schmid Carlo und von Herrn Rhinow, die sich grundsätzlich mit seiner Begründung auseinandergesetzt haben.

Doch im allgemeinen herrscht hier eine Meinung vor, die sich zwar juristisch gibt und für deren Begründung auch viele Gutachter zitiert werden, die aber de facto eine politische Willensäusserung ist. Die politische Botschaft lautet: «Schluss mit der Strapazierung unserer Langmut; fertig mit dem Ausreizen unserer demokratischen Geduld; Ende der grosszügigen Interpretation, fort mit dem lästigen In-dubio-pro-populo-Prinzip!» «Es ist Zeit für eine Zäsur», lautet die Botschaft weiter, «es ist Zeit für eine restriktivere Interpretation, für ein Exempel, und hier wollen wir es statuieren. In Zukunft wird man im Zweifelsfall nicht mehr für die Volksrechte sein.»

Herr Professor Richli ist bei dieser Argumentation der Kronzeuge, wenn man ihn mit dem Satz zitiert, dass man mit dem Grundsatz der Einheit der Materie generell «abfahren» könne, wenn man diese Volksinitiative für gültig erkläre. Das wird man mitnichten können. Dieser Grundsatz wird bei einer Gültigerklärung auch in Zukunft bestehenbleiben. Er wird seine Berechtigung haben, und er wird, wie schon in der Vergangenheit, auch in Zukunft interpretationsbedürftig bleiben.

Das Diktum von Professor Richli ist auch umkehrbar. Was können wir in Zukunft noch zulassen, wenn wir zur Gültigkeit dieser Initiative nein sagen, wenn wir die Einheit der Materie hier als nicht gegeben betrachten? Was ist dann noch unter diesen Grundsatz subsumierbar? Welche Gewichtsverschiebung nehmen wir vor? Und auch: Was dürfen wir uns in Zukunft erlauben, wir, die wir bei der Auslegung unserer eigenen Vorlagen sehr large waren, wenn es uns passte? Denn der Grundsatz darf nicht nur für Volksinitiativen gelten, sondern er muss folgerichtig auch für Verfassungsbestimmungen Gültigkeit haben, die von Bundesrat und Parlament ausgehen. Man hat beispielsweise nicht untersucht, was wohl bei der verschärften Praxis, die jetzt angesagt ist, mit verschiedenen Volksbegehren der jüngsten Vergangenheit geschehen wäre. Wäre beispielsweise die Alpen-Initiative für gültig erklärt worden? Sie, die eine Verlagerung des Güterverkehrs von Grenze zu Grenze von der Strasse auf die Schiene verlangt; die aber auch fordert, dass im Alpengebiet keine Transitstrassen mehr ausgebaut werden dürfen. Gut, man kann sagen, da bestehe ein loser Zusammenhang. Aber zwingend ist er eigentlich nicht, und es wäre ohne weiteres ein Trennstrich möglich gewesen. Oder hätte man 1972 die Verfassungsbestimmungen über die berufliche Vorsorge dem Volk unterbreiten können, wo wir über diese hochkomplexe und aus verschiedenen, nicht unbedingt zwingend zusammenhängenden Bestandteilen bestehende Materie entscheiden mussten? Oder nehmen Sie den Nationalstrassenartikel im Jahre 1958, wo ebenfalls ganz unterschiedliche Bereiche zu einer Vorlage verknüpft worden waren. Je nach dem, wie die Verschärfung ausfällt, hätten auch solche Vorlagen aufgeteilt und nicht mehr als ein Ganzes dem Volk unterbreitet werden können.

Wir müssen uns also, wenn wir diese Praxis schon ändern wollen, schlüssig sein, wie weit wir gehen wollen, was denn unter diesem Grundsatz in Zukunft tatsächlich zu verstehen ist und wie er angewendet werden soll. Da nun würde ich sagen: Wehret den Anfängen, und wehret dem «Illuminatenstaat» – so war, glaube ich, der Begriff von Herrn Schmid letz-

ten Donnerstag –, in dem irgendwelche Eingeweihten unter Beizug der Rechtsgelehrten mal so, mal anders entscheiden und die Definitionen fassen, wie es ihnen gerade passt.

Ich will nur am Rande erwähnen, dass wir, um gerade beim Beispiel der Alpen-Initiative zu bleiben, auch insofern inkohärent gehandelt haben, als man im Abstimmungskampf den Leuten noch erklärt hat: Passt mal auf, wenn ihr dem zustimmt, können im Alpengebiet keine Transitstrassen mehr ausgebaut werden! Doch nach der Annahme der Initiative las man es dann anders als vor Tische, interpretierte man die Bestimmung in einer ganz anderen Art und Weise.

Und nun plötzlich dieser Purismus, diese Engherzigkeit in der Auslegung! Glauben Sie denn wirklich, dass es draussen so ohne weiteres verstanden wird, wenn das gleiche Parlament nun ganz anders handelt? Das ist nicht ohne weiteres plausibel zu machen, denn es entbehrt nicht einer gewissen Beliebigkeit.

Wenn wir von der freien Meinungsäusserung ausgehen wollen, die die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger unverfälscht ausüben können sollen, wer kommt denn bei dieser Initiative wirklich in einen Wissenskonflikt? In einen Wissenskonflikt, der auch nur im geringsten, im entferntesten dem entsprechen würde, in dem sich jetzt beispielsweise viele Frauen vor der Abstimmung über die 10. AHV-Revision befinden? In einem Wissenskonflikt, in dem sie wirklich hin- und hergerissen sind zwischen dem Ja zum Modellwechsel, zu den Erziehungs- und Betreuungsgutschriften und zwischen dem Nein zur Erhöhung des Rentenalters?

Das ist ein Wissenskonflikt, der ausgetragen werden muss. Und Sie haben keinen Moment gezögert, weil der gesetzliche Rahmen und damit die Einheit der Materie formell gegeben waren, diesen Wissenskonflikt zuzulassen, ja zu provozieren: Sie haben diese Fragen nicht etwa aufgeteilt und dem Volk getrennt vorgelegt.

Ich will damit nur sagen, dass Abstimmungen die Bürgerinnen und Bürger viel öfter und viel nachhaltiger in tiefgreifende Konflikte führen. Aber nicht diese Initiative! Da muss man den Wissenskonflikt schon mit einer ziemlich pingeligen Argumentation herbeireden.

Gibt es denn tatsächlich Leute, die die Armee halbieren wollen, aber nicht möchten, dass ein Drittel der möglichen Einsparungen in die soziale Sicherheit fliesst? Gibt es sie wirklich? Es geht ja noch nicht einmal um die volle Verlagerung, die von Ihnen beanstandet wird, sondern nur um dieses eine Drittel. Gut, es mag einige geben, obwohl die Bürgerinnen und Bürger klar zur Hauptfrage Stellung nehmen werden. Es werden aber sicher weniger sein als bei den meisten anderen Verfassungsabstimmungen, die wir durchgeführt haben, bei denen solche doppelten oder dreifachen «Anbindungen» ebenfalls da waren und man sich auch nicht immer ganz entscheiden nur zu einer einzigen Frage äussern konnte.

Oder gibt es tatsächlich Leute, die sich wegen der Verlagerung dieses einen Drittels trotz schwerster grundsätzlicher Bedenken dazu hinreissen lassen könnten, die Ausgaben für die Landesverteidigung um die Hälfte zu reduzieren? Auch das ist doch eigentlich eine völlig abwegige Konstruktion! Nein, hier droht der freien Willensäusserung fürwahr keine Gefahr.

Oder andersherum gefragt – auch wenn ich einräume, dass diese Frage hier nur bedingt von Belang ist –: Wo würden denn Sie die eingesparten Mittel, könnten wir tatsächlich darüber verfügen, einsetzen? Es gäbe verschiedene Möglichkeiten, gewiss. Aber wo, wenn nicht wenigstens zum Teil bei einer völlig defizitären Arbeitslosenversicherung, bei einer völlig defizitären Invalidenversicherung, bei einer ab dem Jahre 2005 defizitären AHV, die Ihnen jetzt schon so viel Kopfzerbrechen bereitet, oder vielleicht bei der Prämienverbilligung gemäss Krankenversicherungsgesetz, wo wären diese Mittel besser plazierte? Sie, wir alle würden wahrscheinlich übereinkommen und sinnvollerweise mindestens einen Teil dafür einsetzen.

Es gibt vernünftige und gute Gründe, die gegen die Initiative sprechen. Es ist Kollege Bühler Robert recht zu geben, wenn er sagt, es würde noch mancher Sozialdemokrat und manche Sozialdemokratin «ins Schleudern kommen», materiell über diese Initiative zu befinden. Das mag durchaus sein, insbesondere wenn man in Rechnung stellt, was in den neunziger Jah-

ren gegangen ist und wie sehr das EMD – das möchte ich anerkennen – Sparanstrengungen unternommen hat. Doch dieser Wissenskonflikt, diese besondere Problematik braucht uns nicht weiter zu beschäftigen.

Es gibt Gründe gegen die Initiative, aber es gibt keine plausiblen, wirklich zwingenden Gründe, die dafür sprechen, hier und jetzt eine bruske Kehrtwendung bei der Interpretation des Grundsatzes der Einheit der Materie vorzunehmen, diese Initiative für ungültig zu erklären und sie dem Volk vorzuenthalten. Nichts nötigt uns jetzt zu einer solchen Praxisänderung. Man kann sie ankündigen, man kann sie formell korrekt vollziehen, wie das beispielsweise Herr Schoch dargelegt hat, und man muss die Problematik dann auch wirklich im Zusammenhang studieren. Aber hier und jetzt eine Änderung vorzunehmen, das drängt sich nicht auf, weder wenn man rechtlich noch wenn man politisch argumentiert. Wir können vielmehr ohne weiteres auf die Vernunft, die Einsicht und den Pragmatismus unserer Bürgerinnen und Bürger vertrauen. Sie werden nicht irritiert und verunsichert sein, wenn sie diese Frage, die man ihnen vorlegt, beantworten müssen, sondern sie werden in gewohnter Freiheit und in gewohnter Souveränität ihren Entscheid fällen und ihren politischen Willen äussern können.

Lassen Sie sich deshalb nicht dazu verleiten, diesen Entscheid vorwegnehmen zu wollen, eine jähe Praxisänderung zu beschliessen und diese Initiative für ungültig zu erklären. Ich plädiere für Gültigkeit.

Schiesser Fritz (R, GL): Mit der bisherigen Diskussion in unserem Rat werden wir unserem Ruf als *Chambre de réflexion* sicher gerecht. Nach der hochstehenden Debatte der letzten Woche über die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» der Schweizer Demokraten halten wir heute ein kleines Kolloquium über Bedeutung und Tragweite des Grundsatzes der Einheit der Materie ab.

Diese ausgiebige Beschäftigung mit den Volksinitiativen letzte Woche und mit der vorliegenden Initiative heute drängt sich auf. Seit 1977 haben die eidgenössischen Räte keine Volksinitiative mehr für ungültig erklärt. Der hohe Stellenwert der Volksrechte in unserem Staat und der Respekt von seiten des Parlamentes vor diesen Volksrechten gebieten es, dem Volk durch eine einlässliche Diskussion und Beratung zu zeigen, dass wir nicht leichtfertig über die Gültigkeit oder Ungültigkeit eines Volksbegehrens entscheiden.

Um jeden Zweifel auszuräumen, möchte ich festhalten, dass ich die Volksinitiative «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» inhaltlich ablehne. Ebenso sehr lehne ich aber, wie das auch Kollege Büttiker dargetan hat, eine Politik ab, die im Zusammenhang mit dieser Initiative über Wahlinsrate mit Informationen, Halbinformationen und billigen Vorwürfen Kapital aus der Situation zu schlagen versucht. Wenn wir auf dem gleichen Niveau politisierten, würden wir diese Initiative ohne langes Federlesen für ungültig erklären. Aber zum Glück tun wir das nicht.

Ich möchte einige kurze Ausführungen zur Frage der Ungültigkeit machen: Wir alle reden vom Grundsatz der Einheit der Materie; aber ich frage mich, ob wir alle das Gleiche darunter verstehen. Je nach Beurteilungsstandpunkt gehen wir von ganz verschiedenen Massstäben aus. Wenn ich schaue, wie dieser Grundsatz der Einheit der Materie in Lehre und Rechtsprechung ausgelegt wird, so zeigt sich ein ganz grosses Spektrum. Wenn ich beispielsweise die Definition von Professor Jean-François Aubert, einem ehemaligen Mitglied dieses Rates, heranziehe, müsste diese Initiative ohne lange Überlegungen für ungültig erklärt werden. Wenn wir aber diesen Massstab anwendeten, dann hätten in der Vergangenheit sehr viele Initiativen für ungültig erklärt werden müssen, und auch zahlreiche Behördenvorlagen hätten Volk und Ständen nicht vorgelegt werden dürfen.

Hier muss ich Herrn Schmid Carlo widersprechen. Herr Schmid hat gesagt, der Grundsatz der Einheit der Materie gelte nach positivem Verfassungsrecht ausschliesslich für Volksinitiativen, nicht aber für Behördenvorlagen. Ich muss nicht wiederholen, was von anderer Seite dazu gesagt worden ist. Ich möchte nur darauf hinweisen, zu was für einer absurden Konsequenz diese Position im Fall von Initiativen mit Ge-

genvorschlag führen müsste. Nach der Auffassung von Kollege Schmid würde das heissen, dass die Initianten an den Grundsatz der Einheit der Materie gebunden, die Behörden aber grundsätzlich frei wären, in einem Gegenvorschlag von diesem Grundsatz abzuweichen und einen Gegenvorschlag zu präsentieren, der diesen Grundsatz überhaupt nicht berücksichtigt. Für mich gibt es keinen Zweifel, dass der Grundsatz der Einheit der Materie auch für Behördenvorlagen gelten muss, denn sonst ist es dem Stimmbürger nicht möglich, an der Urne eine klare Antwort zu geben.

Zurück zur Frage, was wir unter Einheit der Materie verstehen. Die Praxis der Bundesversammlung war bis heute recht uneinheitlich. Wir wissen alle, dass bisher ein sehr larger, ein sehr grosszügiger Massstab angelegt wurde. Heute geht es offenbar darum, dass aus der Sicht jener, die für die Ungültigerklärung der Initiative eintreten, ein strengerer Massstab angewendet werden soll als bisher, während aus der Sicht jener, die für Gültigerklärung eintreten, die Praxis mit diesem Massstab weitergeführt werden soll. Dabei muss ich zugeben, dass noch nie eine Konstellation bestanden hat, wie dies bei der vorliegenden Initiative der Fall ist. Aber: Wie oft hat die Bundesversammlung schon erklärt, sie möchte die Praxis ändern!

Wenn ich die heutige Diskussion verfolge und das Ratsprotokoll vom 14. Dezember 1977 beiziehe, könnte man meinen, man sei um 20 Jahre zurückversetzt. Damals hat Herr Arnold in diesem Rat ausgeführt: «Zwar wird viel von der Einheit der Materie gesprochen. Aber das Instrument wurde in der Vergangenheit nicht mehr gebraucht; es ist stumpf geworden. Mit diesem stumpfen Instrument lässt sich der Schnitt zwischen Gültigkeit und Ungültigkeit einer Initiative nicht mehr ganz sauber durchführen.» Heute liesse sich doch genau gleich argumentieren.

Der Berichterstatter der Kommission, Herr Ständerat Bourgnecht, hat damals im Zusammenhang mit dem Volksbegehren «Teuerung und Inflation» ausgeführt – und da bitte ich nun insbesondere jene Ratsmitglieder genau hinzuhören, die dafür eintreten, dass die Praxis heute verschärft werde –: «Votre commission est d'avis qu'il faut saisir l'occasion qu'offre cette initiative pour affirmer notre volonté de nous montrer plutôt stricts à l'avenir quant à l'unité de la matière, de manière que les initiants des années à venir sachent à quoi s'en tenir lorsqu'ils élaborent des propositions.»

Die Räte haben schon verschiedentlich versucht, die Praxis durch entsprechende Ankündigungen zu verschärfen, und es ist nicht gelungen. Ich glaube auch heute nicht daran, dass diese Ankündigungen, man wolle nun einen Strich ziehen, ein Exempel statuieren, die Praxis verschärfen, auch eingehalten werden. Wenn auf Geschäftsebene nichts geschieht, werden unsere Nachfolger in zwanzig Jahren wiederum die genau gleiche Diskussion führen.

All das hat mich dazu gebracht, auf die Linie von Herrn Schoch einzuschwenken. Der Vorschlag von Kollege Schoch führt dazu, dass sich die Räte nicht nur anlässlich der Behandlung einer Initiative darüber klar werden müssen, was der Grundsatz der Einheit der Materie bedeuten soll, sondern dass wir diese Frage losgelöst von einem konkreten Initiativbegehren bei einer Gesetzesrevision beraten müssen. Dort müssen wir Zeichen setzen. Der von Kollege Schoch unterstützte Minderheitsantrag bedeutet ja nicht, dass die heutige, large Praxis einfach so weitergeführt werden soll. Sie soll überdacht werden, aber sie soll nicht anhand eines konkreten, umstrittenen Falles geändert werden, sondern im Zusammenhang mit einer Gesetzesrevision.

Dies führte mich dazu, den Weg zu beschreiten, den Kollege Schoch vorgezeigt hat, und ich bitte Sie, ebenfalls diesen Weg einzuschlagen. Dann haben wir eine klare und saubere Ausgangslage, die uns dazu zwingt, etwas zu unternehmen und nicht nach einer allfälligen Ungültigerklärung der Initiative die Hände in den Schock zu legen.

Es gäbe zu dieser Initiative und zu dieser Debatte noch viel zu sagen. Ich habe lange mit der Frage gerungen, ob man die stringente juristische Darlegung, die Kollege Rhinow gemacht hat, beiseite schieben und anders entscheiden könne. Aufgrund der langjährigen Praxis dieser Bundesversammlung bin ich zum Schluss gekommen, dass man dem Antrag der Min-

derheit Plattner folgen muss, wenn man nicht einen eigentlichen Bruch mit dieser Praxis herbeiführen will. Letzteres will ich nicht. Ich will nicht Gefahr laufen, den Grundsatz von Treu und Glauben zu verletzen.

Ich bin überzeugt davon, dass Volk und Stände auf diese Initiative die entsprechende Antwort geben werden. Diese Antwort wiegt viel, viel mehr als eine Ungültigerklärung, die den Makel hat, auf einer zweifelhaften Grundlage zustande gekommen zu sein.

Rüesch Ernst (R, SG): Gestern und heute wurde in diesem Saale sehr viel in Bildern und geflügelten Worten gesprochen, gemäss der Devise «Lasst Bilder sprechen!» Herr Plattner hat gestern das Bild geprägt und gefragt: «Butter statt Kanonen?» Damit hat er glücklicherweise seine These von der Einheit der Materie in dieser Initiative selbst total am Boden zerstört. Butter statt Kanonen ist absolut kein zwingender Kontext. Sie könnten ebenso gut sagen, Herr Plattner, Bratwürste statt Kanonen, Traktoren statt Kanonen, schönere Bahnhöfe statt Kanonen. Es ist nicht so, dass jeder, der die Militärausgaben halbieren will, die freiwerdenden Gelder auf die Sozialpolitik umlenken möchte. Die Behauptung von Herrn Onken stellt eine Anmassung sondergleichen dar: Wenn Sie sagen, nur ausnahmsweise wäre vielleicht einer bereit, dieses Geld nicht für die Sozialpolitik einzusetzen, sondern etwas anderem, dann predigen Sie eine Selbstverständlichkeit, die es nicht gibt. Ich könnte mir vorstellen, dass sehr viele dieses Geld auf die Neat umleiten möchten, deren Finanzierung keineswegs gesichert ist. Es gibt sehr viele Leute, die das Geld überhaupt nicht ausgeben würden, die endlich die Bundesfinanzen damit sanieren möchten. Diese Kreise sind ebenso stark wie diejenigen, die das Geld auf die Sozialpolitik umlenken möchten.

Kommen Sie nicht mir solchen Anmassungen, Herr Onken! Aber ich danke Ihnen trotzdem für Ihr Votum. Sie haben gesagt, «... wer die Armee halbieren will, der», und damit haben Sie zugegeben, dass die Initiative nicht nur die Militärausgaben halbieren will, sondern die Armee. Also ist der von Ihnen eingeflogene ausländische Experte mit seinem fragwürdigen Gutachten eine Farce, mit der Sie die Initiative unterstützen wollen. Sie wollen die Armee halbieren. Eine halbierte Armee nützt nichts mehr, und die kann man dann ganz abschaffen. Da war mir die Initiative von Herrn Gross Andreas noch lieber, die war ehrlicher. Im weiteren haben Sie auch zugegeben, dass die Zukunft der AHV finanziell nicht gesichert ist. Das wurde von Ihrer Seite bisher immer in Abrede gestellt. Überprüfen Sie einmal Ihre eigenen Forderungen im Lichte Ihrer Bemerkungen, die hiermit nochmals verdankt seien.

Ein geflügeltes Wort, das mehrfach gebraucht wurde: Dass man während des Fussballspiels die Regeln nicht ändern dürfe. Es geht aber nicht darum, die Regeln zu ändern, sondern die Regeln endlich wieder anzuwenden. Es geht nicht darum, eine Praxis zu ändern, Herr Schoch. Es geht darum, überhaupt einmal eine Praxis zu haben, das heisst, die Verfassung anzuwenden. Die Tatsache, dass wir überhaupt keine Praxis hatten, den Verfassungsartikel überhaupt nie angewendet haben, hat dazu geführt, dass die Initianten immer frecher wurden, indem sie die Einheit der Materie immer offensichtlicher verletzt haben. So offensichtlich wie dieses Mal war die Einheit der Materie noch gar nie verletzt. Nachdem mit dieser Initiative das Fussballspiel in Rugby übergegangen ist, ist es höchste Zeit, dass sich der Schiedsrichter endlich an das Reglement erinnert und von der Pfeife Gebrauch macht, das heisst, dass die Bundesversammlung die Verfassung endlich anwendet.

Das dritte geflügelte Wort, das immer gebraucht wurde, hiess «Treu und Glauben». Weite Teile unseres Volkes haben langsam den Glauben verloren, dass das Parlament der Verfassung noch die Treue hält. Auch hier ist ein Kontext zwischen Treue und Glauben zu erwähnen. Um Treu und Glauben endlich einzuhalten, sind aber meines Erachtens keine neuen gesetzlichen Bestimmungen notwendig, wie das die Herren Schoch und Schiesser wollen. Bestimmungen, deren Inkrafttreten in diesem heiklen Bereich noch keineswegs gesichert sind, bleiben vorderhand Utopien. Denken Sie doch daran,

wie Änderungen der politischen Rechte immer wieder zu Schwierigkeiten geführt haben.

Es geht jetzt darum, dass der Schiedsrichter pfeift und nicht darum, über ein allfälliges Reglement, über die Handhabung der Pfeife zu philosophieren. Darum ist die Initiative für ungültig zu erklären.

Salvioni Sergio (R, TI): Confesso di avere molto esitato di fronte a questo problema e di aver voluto ascoltare attentamente tutti gli interventi, alcuni dei quali veramente di notevole valore, prima di adottare una decisione.

Premetto che in discussione non è il contenuto dell'iniziativa, e per questo devo dire che gli interventi, come l'ultimo del collega Rüesch e altri che l'hanno preceduto, vanno su un bersaglio sbagliato quando si occupano del contenuto. Voglio subito annunciare che io sono contrario al contenuto e che proporrò di votare contro l'iniziativa. Il problema è invece quello della ricevibilità che purtroppo è stato offuscato dal contenuto dell'iniziativa. Troppi interventi si sono attardati su quelli che sono i contenuti accettabili o meno di questa iniziativa, e la loro valutazione sul problema della ricevibilità è stata in qualche modo deformata, fuorviata dalla loro reazione spontanea contro il contenuto.

Ma parlando del tema che ci occupa, quello della ricevibilità, non voglio entrare nel ginepraio delle tesi giuridiche che sono state qui sviluppate da autorevolissimi professori di diritto, ma mi permetto di fare modestamente qualche osservazione. Intanto si dice che la costituzione e che la legge federale sui diritti politici sono chiarissime. E io mi permetto di mettere in dubbio questo; perché la legge sui diritti politici, oltretutto, presenta una versione diversa in francese e in tedesco. In tedesco, l'articolo 75 capoverso 2 parla di un «sachlicher Zusammenhang», in francese di «rapport intrinsèque». Ora, «sachlich» non è «intrinsèque». «Sachlich» vuol dire concreto, reale, e se la legge federale sui diritti politici pretende che esista un rapporto concreto, reale, «sachlich», allora questo è in opposizione a un rapporto formale, «formell».

Le argomentazioni che sono state svolte qui, lo sono state tutte nel senso di dimostrare che non c'è un rapporto formale tra i due contenuti dell'iniziativa, tant'è che si fa capo alle suddivisioni nei conti della Confederazione: questo è per la sicurezza interna, questo è per la sicurezza esterna. Ma in realtà, se il rapporto deve essere «sachlich», concreto, occorre fare capo alle conseguenze dell'iniziativa. E cosa propone l'iniziativa? Un risparmio e l'uso di questo risparmio in altro ambito, in altra attività della Confederazione. E questo è il rapporto «sachlich»: da un lato riduciamo delle spese, abbiamo un risparmio, questo risparmio lo usiamo in quest'altro modo. La destinazione del risparmio, se vogliamo esaminarlo dal punto di vista del rapporto «sachlich», non ha assolutamente nessuna importanza.

Questa è una valutazione di un modestissimo giurista, che non vuole arrivare ai livelli di tutti quelli che mi hanno preceduto, ma è una considerazione di buon senso, vorrei dire. Comunque sia, ci sono professori di diritto, stimatissimi, che hanno sostenuto che questa iniziativa è ricevibile, e altri professori altrettanto stimati dicono che non è ricevibile. In queste condizioni, evidentemente, questa situazione risalta dal messaggio del Consiglio federale, il quale dice in sostanza: «Ci sono argomenti per sostenere che è ricevibile, altri per sostenere che non è ricevibile, alla fine riteniamo di decidere 'in dubio pro populo'».

Cosa vuol dire «in dubio pro populo»? Qui mi riallaccio all'intervento del collega Coutau, che ho molto apprezzato nella sua prima parte, quando dice che noi abbiamo una grossa responsabilità, di dire a 105 000 cittadini che hanno firmato questa iniziativa, che stralciamo le loro firme, che rifiutiamo di sottoporre al voto popolare queste loro firme, questa loro intenzione. Di fronte a questa responsabilità, ritengo si debba usare una grande cautela. Questo significa «in dubio pro populo», significa semplicemente rispettare la volontà manifestata da un numero di cittadini che corrisponde a quello previsto dalla costituzione per l'iniziativa.

In queste condizioni è evidente, a mio giudizio, che, tenendo conto di tutta la nostra giurisprudenza passata, abbiamo sem-

pre largheggiato, probabilmente proprio per questi motivi, volutamente o intuitivamente, proprio per non frustrare la volontà popolare espressa nelle firme che sono state raccolte con l'iniziativa.

E adesso si propone di cambiare. Si dice: «Ma, in definitiva si è sempre discusso, ne abbiamo discusso anche con l'iniziativa dell'UDC in merito ai rifugiati.» È vero che si è sempre discusso, ma la decisione è sempre stata quella di largheggiare e quella di accettare, e di non dichiarare le iniziative irricevibili, salvo il caso dell'iniziativa dei Democratici svizzeri sui rifugiati, dove però i motivi erano altri, c'era una violazione di norme fondamentali della costituzione e di trattati internazionali. Di conseguenza ritengo che dal profilo giuridico non esistano motivi sufficienti per determinarmi a non seguire la prassi di questo Parlamento, perché ritengo che il fatto di non seguire la prassi in questo caso significherebbe voler adottare una decisione che non è tanto determinata dalla questione formale della ricevibilità, ma soprattutto dal contenuto dell'iniziativa che non si vuole.

Quindi, per conto mio, questo è un atteggiamento che non si può assolutamente accettare e che dimostra anche debolezza, mentre io sono sicuro che questa iniziativa in votazione popolare sarà bocciata, perché non sarà accolta dal popolo svizzero, se debbo tener conto delle tendenze emerse nelle ultime votazioni e di quella che è la mentalità della maggioranza del popolo svizzero. Certo il capo del Dipartimento militare federale dovrà sobbarcarsi un'altra corvée di conferenze e di dibattiti, certo tutti noi dovremo fare la stessa cosa, ma la democrazia esige che questi problemi siano discussi.

Il fatto di voler sfuggire alla discussione, per conto mio, è una violazione del principio fondamentale che regge la nostra democrazia, non altre, che sono strutturate in modo diverso, ma la nostra che si regge sulla sovranità popolare. Ora, se noi con questa decisione suscitiamo il dubbio, l'impressione che vogliamo sottrarci al confronto popolare e, soprattutto, vogliamo sottrarre al popolo il diritto di esprimersi, io credo che non facciamo un buon servizio alla democrazia.

È la ragione per la quale io voterò per la ricevibilità e voterò per la reiezione dell'iniziativa.

Plattner Gian-Reto (S, BS), Sprecher der Minderheit: Nach dieser langen Debatte, die ich mit meinem Minderheitsantrag zumindest mit ausgelöst habe, möchte ich zuerst meinen Dank aussprechen. Er richtet sich besonders an die Herren Schmid, Schoch, Rhinow und auch an Kollege Onken. Man hat gesehen, dass eine Denkpause – und diese Nacht war eine günstige Denkpause – dazu führen kann, dass die Debatte ein Eingehen aufeinander ermöglicht, dass die Argumente wirklich gewogen und nicht einfach plakativ «abgeschossen» werden. Für mich war es ein intellektuelles Vergnügen, dieser Debatte zuzuhören.

Das Ergebnis, wenn ich es aus der Sicht der Minderheit der Kommission zusammenfassen darf: Es ist klar geworden, dass sich sowohl die Gültigkeit wie die Ungültigkeit juristisch rechtfertigen lassen. Jeder baut sich das Gebäude, das seinen Gedanken am besten entspricht und das am Schluss einen klaren Entscheid in seiner Art ermöglicht.

Aufgefallen ist mir aber, dass die Mehrheit des Rates gar nicht juristisch argumentiert, sondern eben politisch. Ich denke, dass das in einem Gremium, das kein Gericht, sondern ein politisches Gremium ist, auch nicht zu vermeiden ist. Ich schliesse ausdrücklich auch Kollege Onken in diese Bemerkung mit ein. Auch er hat politisch argumentiert.

Allerdings muss ich all jenen, die vermutlich der Mehrheit zustimmen werden, jetzt sagen, dass sie schon sehr aufpassen müssen, dass sie sich mit dem, was sie heute hier beschliessen möchten, nicht eine Grube graben, in die sie in Zukunft selber hineinfallen können. Ich werde Sie persönlich in Zukunft an Ihren heutigen Aussagen messen. Ich erinnere nur – und nenne sie als Beispiel – an die Initiative «zur Abschaffung der direkten Bundessteuer». Damit möchte ich speziell Herrn Coutau ansprechen, der hinter dieser Initiative steht. Diese Initiative macht genau das gleiche wie die Initiative, die wir heute diskutieren – mit dem einzigen Unterschied, dass das Vorzeichen nicht ein Minus, sondern ein Plus ist. Dort wird eine Ein-

kommensverlagerung vorgenommen, weg von der direkten Bundessteuer, welche vorab Wohlhabende belastet, hin zur Mehrwertsteuer, welche alle Leute nach ihrem Konsum belastet. Das ist eine Einkommensumlagerung für die Bundeskasse. Was wir mit der «Halbierungs-Initiative» vorschlagen, ist eine Ausgabenumlagerung. Der Unterschied ist das Vorzeichen. Das bitte ich zu bedenken. Ist Ihre Initiative dann auch ungültig, Herr Coutau? Ich werde Sie anlässlich der Diskussion darüber daran erinnern, und ich hoffe für Sie, dass Sie sich dann nicht unten in der Grube finden, sondern dass Sie sich am Rand der Grube, die Sie sich nun graben, noch festhalten können.

Klargeworden ist in dieser Debatte auch, dass die bisherige Praxis der Grosszügigkeit gegenüber Volksbegehren offenbar von der Mehrheit aufgegeben oder zumindest geändert werden soll. Herr Rüesch hat es in seiner üblichen, klaren und direkten Art gesagt: Die Regeln sollen endlich wieder einmal angewendet werden. Das ist eine Praxisänderung, wenn ich je von einer gehört habe.

Nun darf ich auch einmal als Naturwissenschaftler und Physiker zu Ihnen sprechen: Es zeigt sich etwas, das mir immer wieder auffällt. In der Physik und in den exakten Naturwissenschaften entscheidet schliesslich immer die Natur, die wir durch Experimente befragen können, wer recht hat. Um in einer Debatte am Schluss als Gewinner dazustehen, möge die Debatte noch so heiss sein, genügt es in den Naturwissenschaften, recht zu haben. In menschlichen Geschäften genügt es nicht, recht zu haben, sondern man muss auch recht bekommen. Das heisst mit anderen Worten: Es stellt sich in menschlichen Geschäften immer die Machtfrage. Recht bekommen ist eine Frage der Macht.

Die Machtfrage in diesem Rat und jetzt in diesem Punkt zu stellen, heisst auch schon, sie zu beantworten. Sie, meine Damen und Herren, die voraussichtlich der Mehrheit zustimmen werden, haben die Mehrheit und damit die Macht zur Begriffsbestimmung. Sie werden sie vermutlich in Ihrem Sinne einsetzen. Ob Sie aber wirklich recht haben, das bleibt für mich nach wie vor offen.

Ziegler Oswald (C, UR), Berichterstatter: Es ist natürlich für einen Kommissionspräsidenten und Kommissionsberichterstatter nicht leicht, hier jetzt eine abschliessende Bemerkung zu machen. Wenn ich dazu überhaupt noch etwas sagen möchte, dann ist es lediglich im Interesse der Volksrechte. Ich glaube, dass zwei, drei Punkte doch noch klargestellt werden müssen. Es soll mindestens von seiten des Berichterstatters bzw. des Kommissionspräsidenten klar gesagt werden, in welche Richtung die Kommission gegangen ist. Ich schicke voraus, dass die Sicherheitspolitische Kommission Ihres Rates sich immer bewusst war, dass es sich hier um einen wichtigen, schwerwiegenden Entscheid handelt. Die Sicherheitspolitische Kommission hat sich den Entscheid auch nicht leicht gemacht. Man darf, glaube ich, sagen, dass beide Seiten – Mehrheit und Minderheit – aus ihrer Sicht immer im Interesse der Volksrechte gehandelt haben.

1. Die Frage der Rechtmässigkeit der Initiative, also die Frage der Einheit der Materie, ist und bleibt eine Rechtsfrage. Diese Frage ist also nicht Gefühlssache. Sie ist auch nicht eine politische Frage. Es geht auch nicht um Arbeitsplätze usw., wie Leute von seiten der Initianten jetzt immer wieder darlegen. Man wird persönlich angesprochen mit dem Argument, es gehe ja auch um die Arbeitsplätze im Kanton Uri. Ich stehe für die Erhaltung von Arbeitsplätzen oder die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen im Kanton Uri ein, aber darum geht es hier nicht. Es geht um den Schutz des Stimmrechts. Ziel und Zweck ist die Sicherung der unverfälschten Stimmabgabe. Jeder, der verantwortlich stimmt, wird meines Erachtens froh sein, wenn er in dieser Sache nicht abstimmen muss, das heisst, wenn diese Initiative für ungültig erklärt wird.

2. Zum Vorwurf, das Parlament halte sich bei seinen Vorlagen auch nicht an das Gebot der Einheit der Materie, mache ich nur eine Feststellung: Es wird doch diesbezüglich in Tat und Wahrheit positiv nur über die Volksinitiative legiferiert. Ich mache hier keine weiteren Bemerkungen, sondern verweise auf die Ausführungen der Kollegen Schmid Carlo und Rhinow.

3. Zur Praxisänderung: Ich darf darauf hinweisen, dass die Mehrheit der Sicherheitspolitischen Kommission eigentlich keine Praxisänderung sieht. Ein gleicher oder ähnlicher Fall musste noch nicht behandelt werden. Für einen solchen Fall liegt eine Praxis überhaupt nicht vor, und wenn eine Praxis nicht vorliegt, kann sie auch nicht geändert werden. Wenn wir davon ausgehen, dass eine Praxis besteht, die geändert werden kann, dann muss sie aufgezeigt werden.

Es wurde gesagt, eine Praxisänderung müsse vorangekündigt werden. Herr Schoch, Sie haben selber gefragt: Wie denn? Eine eventuelle Änderung der Praxis erfolgt bei einer konkreten Initiative. Diese liegt aber noch nicht vor. Herr Schoch, Sie haben eine Antwort gegeben. Ich meine aber, so einfach dürfte das nicht sein. Müssen wir denn zuerst eine Gesetzesbestimmung kreieren, damit wir uns endlich an die Verfassung halten dürfen? Von einer gefestigten Praxis kann zudem ja ohnehin nicht gesprochen werden. Sie haben die Zahlen gehört. Wir haben vielleicht drei Fälle, die irgendwo in diese Kategorie eingestuft werden könnten.

Im übrigen zum Vorschlag Schoch: Soll dann die Bundeskanzlei entscheiden, ob eine Initiative gültig ist oder nicht, soll sie also einen Vorentscheid fällen, und wir hätten dann überhaupt nichts mehr zu sagen? Wer nicht voranzeigt, verstösst gegen Treu und Glauben. Das Bundesgericht verstösst offenbar sehr oft gegen Treu und Glauben. Sie erinnern sich an die Ausführungen von Herrn Rhinow. Zur Illustration vielleicht noch kurz folgendes: Es gab in Genf einen Professor Carry. Er war Kassationsrichter, Rechtsanwalt und Professor für Handels- und Prozessrecht. Er pflegte seinen Studenten folgendes zu sagen: «Verlassen Sie sich nie auf die Praxis des Bundesgerichtes. Immer, wenn ich es tat, hat es sie geändert.»

Herr Schoch, es geht nicht um die Beurteilung des Textes, den mutet auch die Mehrheit der Sicherheitspolitischen Kommission den Stimmberechtigten ohne weiteres zu. Aber gerade derjenige Stimmberechtigte, der erfasst, dass ihm mit dieser Initiative ein Paket vorgelegt wird, wird bei der Abstimmung in Schwierigkeiten kommen. Was soll er denn stimmen? Ich gehe davon aus, dass er dafür ist, dass dem EMD für die Militärausgaben Mittel entzogen werden, aber nicht dafür, dass sie im Sozialbereich eingesetzt werden. Soll er ja stimmen? Dann sagt er zu diesem Ausgabentransfer ja, den er eigentlich nicht will. Stimmt er nein, dann ist es auch nicht richtig, denn er entzieht damit dem EMD die Mittel nicht, die er ihm eigentlich entziehen will. Enthält er sich der Stimme, dann kommt er seiner Bürgerpflicht nicht nach, und er kann seine Meinung überhaupt nicht äussern. Sie wollen offenbar einen ganz respektablen Teil von Stimmberechtigten von der Abstimmung ausschliessen.

Wenn Einheit der Materie zwischen Sicherheitspolitik und Sozialpolitik gewahrt ist, müsste sie auch umgekehrt gegeben sein: Ich entziehe der Sozialpolitik Mittel und setze sie für sicherheitspolitische Aufgaben ein. Ich weiss nicht, ob sich die Initianten mit diesem Schluss einverstanden erklären könnten. Aber dieser Schluss ist zweifellos nur dann richtig, wenn er auch umgekehrt werden kann. Das gilt natürlich auch für Butter und Kanonen. Der Schluss ist nur richtig, wenn wir ihn im Sinne der Überprüfung der Einheit der Materie auch umkehren können. Also müsste es auch heissen können: Kanonen statt Butter.

Im Zweifelsfall immer für die Volksrechte; ich habe einleitend gesagt, dass die SiK dem Schutz der Volksrechte grossen Wert beimisst. Aber Sie sehen, so einfach ist es nicht, wenn man geteilter Meinung sein kann, ob Gültigerklärung oder Ungültigerklärung zum Schutze der Volksrechte eingesetzt werden muss. Die Mehrheit Ihrer Kommission ist überzeugt, zum Schutz der Volksrechte müsse hier die Ungültigerklärung erfolgen. Wenn ich Herrn Schiesser folge, gebe ich Volk und Ständen die Möglichkeit, die Initiative abzulehnen, also grosszügig zu sein, oder das weiter zu produzieren, was mir Herr Plattner vorgeworfen hat. Man ist offenbar vom Misserfolg der Initiative überzeugt und kann deshalb grosszügig sein. Man übersieht dabei aber, dass das Parlament seine Pflicht nicht erfüllt, und diese Pflicht ist in Verfassung und Gesetz klar und deutlich festgehalten: Wir müssen über die Gültigkeit der Initiative entscheiden.

Ich kann nur wiederholen, was ich bereits gesagt habe: Wenn man feststellt, dass die Einheit der Materie nicht gewahrt ist, dann muss die Initiative für ungültig erklärt werden. Ich ersuche Sie deshalb, die Initiative für ungültig zu erklären, d. h. dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Ich möchte Ihnen für diese sehr hochstehende und auch intellektuell anregende Debatte danken. Es ist ein Problem, das nicht leicht zu beurteilen ist, und ich kann Ihnen sagen, dass im Bundesrat eine ganz ähnliche Debatte stattgefunden hat, eine Auslegeordnung, eine Debatte über das Pro und Contra. Der Bundesrat hat sich seinen Entscheid nicht leicht gemacht. Er ist nach Abwägen zum Schluss gekommen, diese Initiative für gültig zu erklären.

Es wurde hier mehrfach – ich glaube, von den Herren Schoch, Loretan, Béguin und Coutau – darauf hingewiesen, dass in der Botschaft eine gewisse Ambivalenz festzustellen sei, eine gewisse Slalomfahrt, wie man das bezeichnet hat. Es gab Argumente dafür und dagegen, und dann kam plötzlich überraschend die Gültigerklärung. Es ist natürlich ein bisschen der Ausfluss dessen, dass es in guten Treuen Gründe für und gegen die Gültigerklärung gibt. Der Bundesrat hätte sagen können, er entscheide sich und lasse die Botschaft nachher mit allen Argumenten, die man irgendwo zusammensuchen kann, so umändern, dass es so aussieht, als sei das eine völlig eindeutige Sache. Das ist es eben nicht, und ich glaube, die Botschaft widerspiegelt das durchaus.

Gestatten Sie mir aber noch eine Vorbemerkung zu dem, was Herr Schoch gesagt hat: Er hat gesagt, er würde es eigentlich vorziehen, wenn Herr Koller hier sitzen und dieses Geschäft als unverdächtig Vertreter vertreten würde; ein Geschäft, das zwar mein Departement betrifft, bei dem aber – wie ich in einer Zeitung gelesen habe – meine persönliche Meinung von der Gesamtmeinung des Bundesrates etwas abweichend gewesen sein soll. Ich glaube, dass Herr Schoch das Wesen des Kollegialitätsprinzips erkennt, wenn er das fordert. Es mag Fälle geben, wo ein Departementchef durch einen Kollegen vertreten werden muss oder diesen Wunsch hat, wenn es um eine wirklich tiefgreifende Gewissensfrage geht. Es hat das schon einmal gegeben, wenn ich mich recht erinnere. Aber ich glaube, es gehört eben zum Kollegialitätsprinzip, dass man die Geschäfte verteidigt – ob sie nun in allen Teilen der eigenen Meinung entsprechen oder nicht – und dass der zuständige Departementchef das hier tut. Ich meine, wir sollten bei diesem Prinzip bleiben. Denn wenn wir an diesem Prinzip zu rütteln anfangen, wenn jeweils anstelle des zuständigen Departementchefs quasi ein bundesrätlicher Mehrheitsprecher auftreten muss, dann kommt das ganze Kollegialitätsprinzip ins Schwimmen, ins Rutschen. Dann wird es plötzlich auch zum Politikum, indem plötzlich einer sagen wird, dieser Entscheid passe seiner Partei nicht; er wehre sich im Bundesrat dagegen, ein anderer solle den Kopf dafür hinhalten. Seine Leute könnten dann immer sagen, ihr Mann identifiziere sich nicht damit.

Ich glaube, das wäre ein ganz gefährlicher Einbruch in ein ehernes Prinzip. Sie müssen einfach zubilligen, dass ein Departementchef halt hin und wieder einen gewissen politischen Konflikt in sich selber hat und hier in guten Treuen die Gründe des Kollegiums für den endgültigen Entscheid zu vertreten versucht. Ich kann mir vorstellen, dass hier schon Departementchefs sasssen, die Dinge vertreten mussten, die in ihnen wesentlich tiefere Konflikte erzeugten als zum Beispiel diese Frage der Gültigerklärung in mir. Wenn Departementchefs, deren abweichende Haltung per Indiskretion bekannt wurde, Geschäfte nicht mehr vertreten dürften, würde die Indiskretion sogar zum gezielten politischen Instrument, um mitbestimmen zu können, wer hier ein Geschäft vertreten darf und wer nicht.

Ich bedauere es, dass die Eingabe des EMD bekannt worden ist. Sie kam vor der bundesrätlichen Sitzung aus, und ich habe einen gewissen Anlass zur Annahme, dass es auch nicht ganz zufällig so verbreitet worden ist, denn als bei anderen Geschäften bekannt worden war, wo andere Departemente anders

eingetragen hatten, ist es auch nie in der Öffentlichkeit ruchbar geworden. Es hätte eigentlich auch hier nicht ruchbar werden dürfen.

Nun komme ich zum eigentlichen Geschäft: Der Bundesrat hat Ihnen also in seiner Botschaft empfohlen – ich habe das schon gesagt –, die «Halbierungs-Initiative» für gültig zu erklären. Ich möchte nur auf die wichtigsten Gründe eingehen und nicht alles wiederholen, was hier schon in aller Breite und auch sehr, sehr kompetent gesagt worden ist.

Die Debatte zeigt aber doch, dass man in guten Treuen eine unterschiedliche Meinung haben kann. Sie zeigt, dass es nicht um eine so eindeutig zu beantwortende Frage geht und dass es nicht nur eine Wahrheit gibt. Das führt natürlich dazu, dass ein Entscheid unter Einbezug verschiedener Argumente immer abgewogen werden muss.

Man kann nun – das ist ein erstes Argument – durchaus sagen, das Hauptziel der Initiative sei eine reine Umverteilung von finanziellen Mitteln, hier von der Landesverteidigung zur Friedenspolitik und zur sozialen Sicherheit. Die zusätzlichen Mittel für Friedenspolitik und soziale Sicherheit, die ja von irgendwoher beschafft werden müssen, würden durch Kürzungen bei den Militärausgaben beschafft. Es sei sozusagen ein Finanzierungsvorschlag. Es gibt – so gesehen – eben doch einen inneren Zusammenhang zwischen den einzelnen Teilen der Initiative. Und der gemeinsame Nenner wäre dann sozusagen die Festlegung neuer finanzpolitischer Prioritäten.

Ein zweiter Argumentationsstrang ist, dass das Postulat der zusätzlichen sozialen Sicherheit von der Substanz her durchaus nicht deckungsgleich sei, aber im ganzen gesehen einen Nebenpunkt darstelle, der für sich allein kaum Gegenstand eines eigenen Volksbegehrens würde. Nach der bisherigen grosszügigen Praxis der Bundesbehörden könne die Einheit der Materie auch dann bejaht werden, wenn ein Nebenpunkt inhaltlich in gewisser Weise, d. h. nicht allzu krass vom Hauptthema abweiche. Es kann deshalb durchaus als unverhältnismässig betrachtet werden, nur wegen eines solchen Nebenpunktes die Volksinitiative als Ganzes für ungültig zu erklären, auch wenn so das Prinzip der Einheit der Materie zumindest geritzt werden mag.

Man kann auch argumentieren – und es ist hier so argumentiert worden –, die Schaffung sozialer Sicherheit sei im weitesten Sinne auch etwas, was mit Sicherheit und damit mit Sicherheitspolitik zu tun habe; ein Zusammenhang sei also gegeben. Dazu muss ich Ihnen allerdings sagen, dass der Bundesrat in seinem Bericht 90 an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz von einer solchen Ausweitung des Begriffs der Sicherheitspolitik abgesehen hat.

Durchaus mit Sicherheitspolitik vereinbar ist hingegen in diesem Sinne die Friedenspolitik. Hier sind wir uns wohl alle einig. Man kann Sicherheit mit der Armee schaffen, man kann sie mit der Friedenspolitik schaffen. Es braucht nach meiner Überzeugung immer beides. Aber beides hat eine sicherheitspolitische Zielsetzung. Der Bundesrat hat den Begriff in seinem Bericht etwas ausgeweitet, vor allem in Richtung Gefahren, die Menschen von Menschen drohen: Gewaltanwendung, machtpolitische Bedrohungen. Er hat den Begriff – im Gegensatz zur Meinung von Herrn Loretan – aber nicht auf die existenzsichernden Massnahmen ausgeweitet, sondern gesagt: Probleme wie Umweltprobleme und soziale Probleme können sicherheitspolitische Konsequenzen haben, indem sich Menschen anders zu verhalten beginnen. Der Zusammenhang zwischen Sicherheitspolitik und Existenzsicherung ist nicht ein Zusammenhang in dem Sinne, dass beides Sicherheitspolitik wäre, sondern man sagt: Wenn die Sicherheitspolitik schon über solche Instrumente verfügt, kann sie sie bei Gefahren auch in anderen Bereichen einsetzen, auch wenn das nicht direkt Sicherheitspolitik ist. Sonst müsste es jemand anders tun. Die Gemeinden müssten mehr investieren usw.

So gesehen kann zumindest diese begriffliche Einheitlichkeit nicht vom bundesrätlichen Sicherheitsbericht abgeleitet werden. Der Bundesrat hat das deshalb so gemacht, weil er der Meinung ist: Wenn wir diesen Sicherheitsbegriff ständig ausweiten, verliert er zuletzt jede fassbare, identifizierbare Substanz und umfasst letztlich fast das staatliche Handeln ganz generell.

Die Überlegung, dass der zweite Teil der Initiative eher ein Nebenpunkt sei und dass es sich nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht rechtfertige, die Initiative als Ganzes ungültig zu erklären, ist sicher nicht abwegig.

Das Dritte ist das, was mehrfach angedeutet worden ist: dass die Praxis des Parlamentes, aber auch des Bundesrates, bei der Beurteilung von Initiativen im Mittel sehr grosszügig war. Es ist zuzubilligen: Ein identischer Fall lag vielleicht bei der Chevallier-Initiative vor, sonst kaum. Aber dort hat man die Ungültigkeit aus anderen Gründen, nicht aus Gründen der Einheit der Materie, beschlossen. Man war insgesamt grosszügig. In Grenzfällen hat man bei Volksinitiativen jeweils zugunsten der Gültigkeit entschieden.

Wenn Sie die Diskussion verfolgt haben, kommen Sie zum Schluss, dass die These, diese Initiative sei ein Grenzfall, über den man unterschiedlicher Meinung sein könne, sicherlich etwas für sich hat. Es lassen sich, auch aus juristischer, nicht politischer Sicht, verschiedene Gründe dafür und dagegen anführen. Deshalb – das war das Hauptmotiv – hat der Bundesrat sich gesagt: Wenn diese Initiative wirklich so umstritten ist, sollte man nach der alten Praxis im Zweifel zugunsten der Volksrechte, also in dubio pro populo, entscheiden.

Ein Entscheid auf ungültig wäre aus der Sicht des Bundesrates eine Änderung der Praxis, wie sie bis jetzt gepflegt worden ist. Man könnte das durchaus als Änderung der Spielregeln während des Spieles interpretieren. Es stört mich an sich nicht, dass Herr Schoch diesen Satz zitiert hat, den ich in der Kommission gesagt habe. Ich gebe mir immer Mühe, in Kommissionen, im Bekanntenkreis und öffentlich ungefähr das gleiche zu sagen, weil ich mich immer bemühe, überall zu meinen Überzeugungen zu stehen. Ich gestatte mir aber doch den diskreten Hinweis, dass es Herrn Schoch zu empfehlen wäre, Artikel 16 Absatz 1 und Artikel 20 Absatz 3 des Geschäftsreglements des Ständerates einmal nachzulesen betreffend die Frage, was aus der Kommission öffentlich bekanntgegeben werden soll und was nicht.

Die Meinung, dass solche Fragen eher im Rahmen einer generellen Überprüfung der Volksrechte diskutiert werden sollten als anhand einer konkreten Vorlage, kann man durchaus vertreten. Es ist angeführt worden, man könne das im Rahmen der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes tun. Sie werden aber wahrscheinlich auch in einem anderen Zusammenhang die Gelegenheit haben, sich zu den Volksrechten grundsätzlich zu äussern: im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung, die beschleunigt vorgelegt werden sollte und bei der neben der Nachführung wahrscheinlich auch dieses Problem in einem grösserem Zusammenhang zur Diskussion gestellt werden wird.

Es ist dem Bundesrat klar, dass Ihr Entscheid – wie immer Sie ihn fällen – die zukünftige Praxis beeinflussen wird. Wenn Sie die vorliegende Initiative für gültig erklären, muss man wahrscheinlich doch zubilligen, dass dann die Erosion der Substanz des Kriteriums der Einheit der Materie weitergeht, dass das Prinzip an Gewicht verliert und dass es wahrscheinlich zukünftig, um eine Initiative für ungültig zu erklären, sehr klarer Verstösse gegen dieses Prinzip bedürfte. Umgekehrt müsste bei einer Ungültigerklärung die Praxis konsequenterweise in Zukunft dann auch verschärft werden, und wahrscheinlich müssten sich Parlament und Bundesrat selber bei eigenen Vorlagen diese Frage vermehrt stellen, obschon auch der Bundesrat der Meinung ist – wie das Herr Schmid Carlo gesagt hat –, dass unter Umständen an eine Volksinitiative und an Vorlagen des Parlamentes nicht unbedingt genau die gleichen Massstäbe angelegt werden müssen. Das zur Gültigkeit und zu den Gründen, warum der Bundesrat nach eingehender Diskussion und nach eingehendem Abwägen zur Gültigerklärung gekommen ist!

Ich möchte nun doch noch kurz das Thema der teilweisen Ungültigkeit streifen, obwohl hier kein Antrag gestellt worden ist, und ich bin froh darüber: Eine teilweise Ungültigerklärung unter Wegstreichung z. B. des Postulates nach mehr sozialer Sicherheit scheint dem Bundesrat rechtlich schlicht nicht möglich zu sein. Das ist, glaube ich, klar. Man könnte sich – ich formuliere das jetzt ein wenig perfid, vielleicht fast demagogisch – durchaus die Frage stellen, ob nicht viele Leute

wegen dieses Teils unterschrieben haben, so dass man bei einer teilweisen Ungültigkeit nur diesen Teil für gültig erklärt und den Militarteil nicht. Als Chef EMD hätte ich dagegen weniger einzuwenden. Aber Sie können aus dieser etwas diabolischen Überlegung doch ableiten, dass die teilweise Gültigerklärung wahrscheinlich doch sehr viel Willkürliches an sich hätte. Deshalb sollten wir das – meine ich – unterlassen. Auch gemäss Artikel 75 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte ist klar, dass nur die Ungültigerklärung als Ganzes zulässig ist, wenn die Einheit der Materie nicht gewahrt ist.

Sie dürfen es nun dem Chef EMD nicht verdenken, wenn er hier doch noch zwei, drei Bemerkungen zum materiellen Gehalt der Initiative macht. Es ist mir bewusst, dass das nicht das Thema ist und dass Sie sich an die Spielregeln gehalten haben. Aber ich fühle mich verpflichtet, doch etwas dazu zu sagen, weil ich heute Abend meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Kader, über einen weiteren Abbauschritt, einen sehr schmerzlichen Abbauschritt im EMD, informieren muss. Morgen muss ich die Militärdirektoren darüber informieren, was in ihren Kantonen passieren wird; morgen nachmittag werde ich das vor der Presse sagen. An der morgigen Sitzung mit den Militärdirektoren werden auch die Präsidenten der Sicherheitspolitischen Kommissionen anwesend sein. Ich glaube, in einer Zeit, in der ich wirklich auch für mich schmerzliche und unangenehme Entscheide bekanntgeben muss, die aus finanziellen und strukturellen Gründen unausweichlich sind, darf ich vielleicht doch – weil diese Initiative, wenn sie vom Volk angenommen würde, das alles noch weit übersteuern würde – einige Bemerkungen dazu machen. Ich bitte Sie, mir das nachzusehen.

Der Bundesrat ist klar der Meinung, dass die Initiative für gültig erklärt, aber dem Volk zur Verwerfung empfohlen werden soll. Bei der Annahme der «Halbierungs-Initiative» – das ist die Überzeugung des Bundesrates – wäre die «Armee 95», wie sie im Militärgesetz und im Armeebild vorgesehen und von Ihnen genehmigt worden ist, nicht mehr denkbar. Ich bin mir bewusst, dass eine Studie veröffentlicht worden ist, die besagt, man könne auch eine moderne Armee haben, die nur die Hälfte koste. Wenn ich die Studie genau gelesen habe, kommt sie auf 53 Prozent – immerhin bräuchte es schon 3 Prozent mehr, die nicht mehr vorgesehen sind, wenn dann das Volk wirklich dazu Hand bieten würde –, aber gut, man kann sagen, 3 Prozent sind nicht sehr viel. Ich war übrigens froh, dass diese Studie zu einer modernen Armee an sich immerhin nicht nein sagt. Ich glaube aber doch, wenn ich das ganz gerafft sagen darf, dass in dieser Studie ein paar Dinge übersehen oder ausgelassen worden sind. Es sind deren sechs:

1. Die Existenzsicherung, die wir im Auftrag haben, ist völlig ausgeblendet. Diese Aufgabe müssten also die Kantone oder sonst jemand erfüllen.
2. Am Anfang hätte diese Armee sehr viel modernes Material, weil Sie das schon investiert, beschlossen und bezahlt haben. Aber für Erneuerungen, Kampfwertsteigerungen ist nichts vorgesehen. Sie wäre also sehr rasch veraltet. Das wäre nicht haltbar.
3. Der ganze Bereich Führung, Aufklärung, elektronische Kriegführung – ich denke an Ersatz des Florida-Systems, der sehr kostenintensiv ist –, ist bei den Investitionen schlicht vergessen worden.
4. Diese Armee scheint mir nicht mehr milizverträglich, vor allem nicht bei den Kadern; es brauchte mehr Berufskader, die im Personaletat wieder nicht enthalten sind.
5. Die Ausbildungszeiten sind viel zu kurz für eine moderne Armee. Die Armee könnte ihren Auftrag nicht erfüllen.
6. Der Zivilschutz ist im zu halbierenden Betrag nicht mehr drin, dafür wäre also nichts mehr vorhanden.

Wie ich bereits gesagt habe, gehen also einige Ideen in dieser Studie durchaus in einer Richtung, die wir im Hinblick auf mögliche künftige Reformen ohnehin überprüfen.

Wie perfid diese Initiative wirklich ist – ich benutze dieses Wort ausdrücklich, ich benutze ein hartes Wort, weil mir die Sache am Herzen liegt –, zeigt sich vor dem Hintergrund der Einsparungen, die wir seit 1990 realisiert haben. Die Halbierung geht vom Plafond zum Zeitpunkt der Volksabstimmung aus, und die Vorleistungen, die wir erbracht haben, werden nicht honoriert.

Die Armee würde also buchstäblich dafür bestraft, dass sie nicht im kalten Krieg verhartet hat, sondern dass sie aus eigenem Antrieb und mit Ihnen zusammen diesen Umbau nach der politischen Wende bereits vollzogen hat. Die reale Abnahme in dieser Zeit beträgt mittlerweile 22 Prozent, bei den Investitionskrediten allein 26 Prozent. Das hat bereits zum Verlust von Arbeitsplätzen geführt; bis jetzt sind es 2300, und es werden noch wesentlich mehr dazukommen. Das alles muss man berücksichtigen. Wir – Privatwirtschaft und Bund zusammen – schätzen, dass die Annahme der Initiative etwa 25 000 weitere Arbeitsplätze kosten würde, mit den entsprechenden sozialen Kosten.

Ich bin der Meinung, dass diese Initiative durch den Tatbeweis von Ihnen und von uns, dank dem Sparwillen im Departement eigentlich zum Fossil geworden ist. Und als Politiker wünscht man sich, vielleicht irgend einmal eine Mitteilung über den Rückzug entgegennehmen zu können, statt über deren Gültigkeit diskutieren zu müssen.

Ich meine auch, dass diese Initiative finanzpolitisch für Sie nicht akzeptabel sein dürfte, und zwar deshalb, weil für gewisse Staatsaufgaben finanzielle Mittel verfassungsmässig garantiert werden, sogar für die Armee. Sie könnten nicht einmal die Armee nochmals halbieren, ohne die Verfassung zu ändern, weil die Mittel ausgegeben werden müssen. Mit der Umleitung der Mittel nützt die Initiative der Sanierung der Bundesfinanzen nichts, aber die Budgethoheit des Gesetzgebers wird aus den Angeln gehoben, weil er in privilegierten Bereichen die Budgetmittel nicht mehr ohne Verfassungsänderungen kürzen kann. Wenn Sie das auch noch anschauen – es hat zwar mit der Frage der Gültigkeit nichts zu tun –, ist diese Initiative gemessen an den verfassungsmässigen finanzpolitischen Zuständigkeiten eigentlich ein Unding, ein Fremdkörper, der überhaupt nicht hinein passt.

Ich muss mich nochmals entschuldigen, dass ich darauf hingewiesen habe. Sollte es zur Gültigerklärung kommen, werden wir diese Probleme im Detail diskutieren können.

Ich muss Ihnen im Namen des Bundesrates beantragen, für die Gültigkeit der Initiative zu entscheiden.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

.... wird ungültig erklärt und Volk und Ständen nicht zur Abstimmung unterbreitet.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Plattner, Schoch)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 1

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1

.... est déclarée nulle et n'est pas soumise

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Plattner, Schoch)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

37 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

7 Stimmen

Art. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Streichen

Minderheit I

(Schoch)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit II

(Plattner)

.... und Ständen, die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la commission

Majorité

Biffer

Minorité I

(Schoch)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité II

(Plattner)

.... aux cantons d'accepter l'initiative.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

37 Stimmen

Dagegen

7 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

94.036

Postverkehrsgesetz. Änderung

Loi sur le Service des postes. Modification

Botschaft und Gesetzesentwurf vom 20. April 1994 (BBl II 873)

Message et projet de loi du 20 avril 1994 (FF II 853)

Beschluss des Nationalrates vom 15. Dezember 1994

Décision du Conseil national du 15 décembre 1994

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Uhlmann Hans (V, TG), Berichterstatter: Mit der Botschaft 94.036 legt der Bundesrat dem Parlament die Revision des Postverkehrsgesetzes vor, die auf die Motion Cottier 91.3034 zurückgeht. Der Entwurf des Bundesrates basiert auf dem Bericht einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes und des Eidgenössischen Finanzdepartementes, die Fragen im Zusammenhang mit den gemeinwirtschaftlichen Leistungen der PTT geprüft hat. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der PTT beim Zeitungstransport beliefen sich von 1980 bis 1993 auf insgesamt etwa 3,3 Milliarden Franken. Allein 1993 betrugen diese gemeinwirtschaftlichen Leistungen

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	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	94.062
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.03.1995 - 08:30
Date	
Data	
Seite	380-394
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 671

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.