

Bundesblatt

107. Jahrgang

Bern, den 11. August 1955

Band II

*Erscheint wöchentlich. Preis 30 Franken im Jahr, 16 Franken im Halbjahr zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr*

*Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern*

Zu 6820

Zweiter Bericht

des

Bundesrates an die Bundesversammlung

**über das Volksbegehren für eine vorübergehende Herabsetzung
der Militärausgaben (Volksinitiative für eine Rüstungspause)**

(Vom 8. August 1955)

Herr Präsident!

Sehr geehrte Herren!

In unserem ersten Bericht vom 14. März 1955 beantragten wir Ihnen, das Zustandekommen der Initiative für eine vorübergehende Herabsetzung der Militärausgaben festzustellen und fügten bei, dass wir die Sachfragen, sofern die eidgenössischen Räte diesem Antrag beipflichten, in einem zweiten Bericht behandeln werden, auf Grund dessen sie zu entscheiden hätten, ob das Volksbegehren der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten sei oder ob Gründe materieller Art dagegen sprechen. Solange die eidgenössischen Räte unserem Antrag vom 14. März 1955 nicht zugestimmt und das Zustandekommen der Initiative nicht festgestellt haben, wäre es unter normalen Umständen verfrucht, auf die materielle Prüfung der Initiative und im besondern auf die Frage einzutreten, ob ihr Inhalt den Grundsatz der Einheit der Materie verletze oder praktisch durchführbar sei.

Nun hat aber der Ständerat, dem die Priorität für die Behandlung des Geschäftes zusteht, unseren Bericht vom 14. März 1955 nicht zu Ende geprüft, sondern am 8. Juni 1955 beschlossen, den Bundesrat einzuladen, vorgängig zu erklären, ob die Initiative den Grundsatz der Einheit der Materie beachte und ob sie praktisch durchführbar sei.

Damit verzichtet man auf das übliche Verfahren mit folgenden beiden Phasen: 1. Die eidgenössischen Räte stellen zuerst auf Grund eines ersten Berichtes des Bundesrates über das Ergebnis der Auszählung der Unterschriftenlisten und die Beachtung der für die Ermittlung der Zahl der gültigen Unter-

schriften bestehenden Formvorschriften fest, ob eine Initiative zustande gekommen ist. 2. Bejahendenfalls prüfen sie nachher auf Grund eines zweiten Berichtes des Bundesrates über die materiellen Fragen, ob die Initiative dem Inhalte nach gültig oder nicht gültig ist, und ob sie demgemäss der Abstimmung des Volkes und der Stände mit oder ohne Gegenentwurf vorzulegen oder ob sie der Abstimmung nicht zu unterstellen sei.

Immerhin möchten wir daran erinnern, dass die eidgenössischen Räte im Jahre 1894 ein Postulat Forrer angenommen haben, durch welches der Bundesrat eingeladen wird, der Bundesversammlung jeweilen nach Eingang eines gültigen Volksbegehrens, sei es bei der Übermittlung desselben, sei es in besonderer Botschaft, Bericht und Antrag, sowohl in formeller als in sachlicher Beziehung, vorzulegen (s. Übersicht der Verhandlungen der Bundesversammlung Sommersession 1894, Nr. 65, BBl 1927, I, S. 857).

Im zweiten Bericht des Bundesrates – im Bericht über den Inhalt – wurde die Frage der Einheit der Materie beispielsweise behandelt in den Initiativen betreffend Bekämpfung der Wirtschaftskrise (Bericht vom 6. März 1935, BBl 1935, I, S. 279 f.), Notrecht und Dringlichkeit (Bericht vom 3. April 1939, BBl 1939, I, S. 537 ff.), Schutz der Familie (Bericht vom 10. Oktober 1944, BBl 1944, S. 1064 ff.), Recht auf Arbeit (Bericht vom 24. Juni 1946, BBl 1946, II, S. 775 ff.), Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit (Bericht vom 14. Oktober 1946, BBl 1946, III, S. 826 f.), Schutz der Stromlandschaft Rheinau (Bericht vom 4. Mai 1954, BBl 1954, I, S. 734 ff.).

Die Frage der Einheit der Materie wurde einzig im Falle der Initiative vom 6. März 1920 über die Ausländer schon im ersten Bericht des Bundesrates geprüft. Diese Ausnahme lässt sich damit erklären, dass es von Anfang an ersichtlich war, dass die Initiative aus zwei verschiedenen Teilen bestand, wovon der eine die Einbürgerung von Ausländern (Art. 44, Abs. 2, BV), der andere die schärfere Handhabung der Fremdenpolizei betraf (Art. 70, BV); auch waren die Folgen der Nichtbeachtung der Einheit der Materie (Ungültigkeit der Initiative oder Trennung der Materie in zwei verschiedene Initiativen) noch nie entschieden worden. Wenn der Bundesrat in seinem Bericht vom 20. August 1920 über die Ausländerinitiative (BBl 1920, IV, S. 148) erklärt hat, dass «die Frage, ob ein Initiativbegehren zu trennen sei, zu dessen formeller Überprüfung und nicht zur materiellen Stellungnahme zum Inhalt des Begehrens» gehöre, so war dies einzig im Hinblick auf die Trennung der verschiedenen Materien gedacht.

Eine Ausnahme von der Regel, die Initiativen in zwei verschiedenen Verfahrensphasen zu prüfen, rechtfertigt sich auch beim vorliegenden Revisionsbegehren. Wenn nämlich die eidgenössischen Räte unsere Auffassung über die Frage der Einheit der Materie und die Möglichkeit der praktischen Durchführung des vorliegenden Revisionsbegehrens jetzt schon kennen möchten, so deshalb, weil im vorliegenden Fall die materiellen Fragen nicht ohne Bedeutung für den Entscheid über die Formmängel des Begehrens sind. Man kann tatsächlich die Tragweite und die Folgen dieser Formmängel verschieden beurteilen, je nachdem, ob das Revisionsbegehren die Regeln der Einheit der Materie beachtet oder

nicht beachtet und ob es praktisch durchführbar ist oder nicht. Es müsste doch paradox erscheinen, wenn man feststellen würde, dass das Revisionsbegehren trotz seiner Formmängel als Initiative zustande gekommen sei, um es nachher wegen Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie oder wegen praktischer Undurchführbarkeit ungültig zu erklären. Die Schwierigkeit für die eidgenössischen Räte, einen Entscheid zu treffen, rührt u. a. von der Tatsache her, dass nie zuvor ein Revisionsbegehren eine solche Häufung von Formmängeln und inhaltlichen Tücken aufgewiesen hat. Schon die Frage, ob es sich um ein formuliertes oder nicht formuliertes Begehren handelt, ist strittig; die Rückzugsklausel ist mangelhaft, die Regel betreffend den massgebenden Text wurde nicht beachtet und das Begehren auf Verfassungsrevision nimmt keine Rücksicht auf die den eidgenössischen Räten eingeräumte Entscheidungsfrist von zwei bzw. drei Jahren. Dann ist schliesslich, wie erwähnt, materiell noch zu prüfen, ob die Regel der Einheit der Materie beachtet wird, und wenn ja, ob die Initiative praktisch durchführbar ist.

I.

Einheit der Materie

Um in voller Kenntnis der Dinge entscheiden zu können, ob die Vorschrift der Einheit der Materie beachtet wurde oder nicht, erachten wir es als angezeigt, auch in diesem Bericht den Text des Volksbegehrens wiederzugeben:

«Die unterzeichneten Schweizerbürger, gestützt auf das durch Artikel 121 BV gewährleistete Initiativrecht

in Erwägung

der Notwendigkeit einer positiven Aktion zugunsten des Friedens und einer Rüstungsbeschränkung

sowie der moralischen Verpflichtungen, die ihrer Ansicht nach der Schweiz als neutralem Land obliegen,

verlangen,

dass die Bundesverfassung durch einen Übergangartikel ergänzt werde, der vorsieht:

1. dass im ordentlichen Budget der Eidgenossenschaft für das Jahr 1955 (oder spätestens für 1956) eine massive Herabsetzung der Militärausgaben im Ausmass von 50 Prozent vorgenommen werde;
2. dass während des gleichen Jahres keine neuen Ausgaben im Rahmen des ausserordentlichen Rüstungsbudgets beschlossen werden;
3. dass die dadurch erzielten Einsparungen folgende Verwendung finden:
 - a. zur einen Hälfte für schweizerische Jugendhilfswerke und à fonds perdus zugunsten der Erstellung billiger Wohnungen;
 - b. zur anderen Hälfte für den Wiederaufbau kriegsverwüsteter Gebiete in unseren Nachbarländern.

Sie sprechen den Wunsch aus, dass im Laufe dieses Jahres das Problem der Landesverteidigung im Sinne einer Verminderung der Belastung von Land und Bürger sowie einer richtigeren Auffassung der Möglichkeiten und Pflichten der Schweiz neu geprüft werde.»

Wir haben schon in unserem Bericht vom 14. März 1955 dargelegt, dass es sich um ein Volksbegehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes handelt, d. h. um eine formulierte Initiative. Aber der vorstehend wiedergegebene Text könnte natürlich nicht unverändert in die Verfassung aufgenommen werden; der Ingress müsste gestrichen werden, ebenso der letzte Absatz, der nur einen Wunsch darstellt. Angenommen, das eingereichte Volksbegehren würde der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet und würde gutgeheissen, so müsste demzufolge der neue Übergangsartikel folgende Fassung erhalten:

- «1. im ordentlichen Budget der Eidgenossenschaft für das Jahr 1956 wird eine massive Herabsetzung der Militärausgaben im Ausmass von 50 Prozent vorgenommen;
2. während des gleichen Jahres werden keine neuen Ausgaben im Rahmen des ausserordentlichen Rüstungsbudgets beschlossen.
3. Die dadurch erzielten Einsparungen finden folgende Verwendung:
 - a. zur einen Hälfte für schweizerische Jugendhilfswerke und à fonds perdus zugunsten der Erstellung billiger Wohnungen,
 - b. zur andern Hälfte für den Wiederaufbau kriegsverwüsteter Gebiete in den Nachbarländern.»

Die Vorschrift der Einheit der Materie wird in Artikel 121, Absatz 3, der Bundesverfassung wie folgt formuliert: «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.»

Jedes Volksbegehren muss eine einzige Materie behandeln, damit die Unterzeichner und dann die Stimmberechtigten jede Materie für sich prüfen und ihren wirklichen Willen äussern können, denn sie wären dazu nicht in der Lage, wenn eine Initiative zwei Materien vereinigen würde, die untereinander in keinem eigentlichen Zusammenhang ständen. Was aber die Verfassung zu verhindern wünscht, ist die sachlich ungerechtfertigte Zusammenfügung verschiedener Gegenstände. Nur für einen solchen Fall können die Stimmberechtigten verlangen, dass ihnen ein Dilemma erspart bleibe. Wollte man anders entscheiden, so müsste das Initiativrecht viel von seinem praktischen Wert verlieren.

Die Einheit des Gegenstandes besteht nicht darin, dass er nur einen Artikel der Bundesverfassung berührt, sondern im inneren Zusammenhang seiner Teile.

Indessen ist nicht erforderlich, dass eine theoretische oder logische Verbindung zwischen den verschiedenen Teilen besteht. Es genügt eine durch den Zweck gegebene, praktische Beziehung wie in dem Fall, wo eine Massnahme notwendiges Mittel für die Anwendbarkeit der andern ist; dies wäre z. B. der Fall bei einer Initiative, die gleichzeitig die Schaffung einer Anstalt und die Bereit-

stellung der nötigen Mittel für deren Unterhalt oder die Einführung der Altersversicherung und des Tabakmonopols zur Finanzierung dieser neuen Aufgabe vorsehen würde (Burekhardt, Kommentar, S. 815; Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 731 ff.; Schweizerische Juristenzeitung, Band 92, S. 93 ff.).

Die vorliegende Initiative ist nicht nur in der Häufung der Formmängel, sondern auch hinsichtlich der Einheit der Materie ein Sonderfall von Unklarheit.

Man kann die Auffassung vertreten, es bestehe ein tatsächlicher innerer, wenn nicht logischer, so doch mindestens praktischer Zusammenhang zwischen der Herabsetzung der Militärausgaben im ordentlichen Budget für 1956 (1955 kommt nicht mehr in Frage) und dem Verbote neuer Ausgaben im Rahmen des ausserordentlichen Rüstungsbudgets auf der einen und der Verwendung der so erzielten Einsparungen für die angegebenen Zwecke (Schweizerische Jugendhilfswerke und Erstellung billiger Wohnungen; Wiederaufbau kriegsverwüsteter Gebiete in unseren Nachbarländern) auf der andern Seite. Wie sich auch aus dem Wortlaut ergibt, ist der zweite Teil der Initiative die Folge des ersten.

In der Einleitung des vorgeschlagenen Revisionsbegehrens wird übrigens der Zusammenhang zwischen der Rüstungsbeschränkung, der Notwendigkeit einer positiven Aktion zugunsten des Friedens und den der Schweiz als neutralem Land obliegenden moralischen Verpflichtungen besonders unterstrichen. Die praktische Verbindung ergibt sich überdies aus der Tatsache, dass das Volksbegehren nicht in zwei Initiativen aufgeteilt werden könnte. Wenn das erste Begehren, das die Ziffern 1 und 2 des vorgeschlagenen Textes umfasst (Herabsetzung und Verbot von militärischen Ausgaben im Jahre 1956) in der Volksabstimmung verworfen würde, würde das zweite gegenstandslos und müsste dahinfallen, weil die gemäss Ziffer 3 zu verwendenden Einsparungen fehlen würden; wenn dagegen das erste Begehren angenommen und das zweite verworfen würde, dann könnten die erzielten Einsparungen auf keinen Fall für die unter Ziffer 3 erwähnten Zwecke verwendet werden, und es müsste wohl die Bundesversammlung und in letzter Instanz das Volk über die Verwendung der verfügbaren Einsparungen unter Berücksichtigung des durch die Annahme des ersten Begehrens bekundeten Willens entscheiden.

Andererseits kann man sich aber fragen, ob die Urheber eines Volksbegehrens den inneren Zusammenhang zwischen beliebigen heterogenen Materien durch die blossе Vorschrift herstellen können, dass die Ausgaben für unter sich völlig zusammenhanglose Aufgaben durch Einsparungen bei völlig andern Aufgaben gedeckt werden sollen. Auf diese Art könnten die verschiedensten Sachgebiete miteinander verbunden werden, die sonst nicht den geringsten Zusammenhang aufweisen. So haben sicher die Förderung der Jugendhilfswerke, die Schaffung billiger Wohnungen und eine Gabe an Nachbarstaaten für den Aufbau kriegsverwüsteter Gebiete unter sich nur die Beziehung, dass es sich bei allen dreien um Ausgaben sozialer Art handelt. Mit der Herabsetzung der Militärausgaben und dem Verbot neuer Aufwendungen haben sie jedoch nicht den entferntesten Zusammenhang.

Darf man den Stimmberechtigten zumuten, mit einem Ja oder Nein alle vier Forderungen (1. Reduktion der Militärausgaben, 2. Förderung von Jugendhilfswerken, 3. Förderung des Wohnungsbaues durch Subventionen, 4. Beitrag an den Wiederaufbau kriegsverwüsteter Gebiete) anzunehmen oder zu verwerfen? Kann man den Stimmberechtigten, der für die Förderung des Wohnungsbaues durch Subventionen in der Höhe von 90 Millionen Franken ($\frac{1}{8}$ von 720 Millionen Franken Militärbudget 1955) wäre, vor das Dilemma stellen, entweder alles abzulehnen oder mit seinem Ja gleichzeitig die Schenkung von 180 Millionen Franken an Nachbarländer in Kauf zu nehmen? Zu diesen Fragen kann man noch die weitere Frage beifügen, ob man dann bei der Feststellung des Ergebnisses der Volksabstimmung wirklich die Gewähr habe, dass das Resultat dem wirklichen Willen von Volk und Ständen entspricht. Muss nicht angenommen werden, dass mancher aus dem bunten Strauss von Begehren das eine oder andere bestimmt abgelehnt hätte, wenn er sich nicht von einem der Revisionspunkte, dem er zustimmen wollte, hätte locken lassen, und was das nicht schon bei der Unterschriftensammlung der Fall? Wenn man weiss, wie oft bei flüchtigem Lesen solcher Texte die Zusammenhänge übersehen werden, so muss angenommen werden, dass lange nicht alle Unterzeichner sich bewusst waren, dass mit der im Titel verkündeten Rüstungspause und der zu Beginn vorgeschlagenen Herabsetzung der Militärausgaben gar nicht bezweckt werde, dem Bunde Einsparungen zu bringen, sondern dass alles, was erspart werden kann, wieder für neue Aufgaben ausgegeben werden soll.

Wenn mit der Einführung einer neuen Aufgabe gleichzeitig auch die Schaffung der notwendigen Einnahmequelle verlangt wird, wie das bei der Initiative über die AHV und das Tabakmonopol der Fall war, so ist der innere Zusammenhang im dargelegten Sinne zweifellos gegeben. Wer dem Bunde neue Aufgaben übertragen will, muss es, wenn die bisherigen Einnahmen hierfür nicht ausreichen, notwendigerweise in Kauf nehmen, dass ihm gleichzeitig auch die erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Man kann sich aber fragen, ob sich dieses Beispiel auch umkehren lässt. Wenn der Staatshaushalt von Aufwendungen entbunden wird, so ergibt sich daraus keineswegs eine Notwendigkeit, die erzielten Einsparungen wieder für andere Zwecke ausgeben zu müssen.

Die normale Folge bei Annahme des ersten Teiles der Initiative bestünde also darin, dass die eingesparten Mittel nicht wieder ausgegeben werden. Die Frage nach der Verwendung dieser eingesparten Mittel steht in keinem notwendigen Zusammenhang mit der Kürzung der Militärausgaben.

Nun ist aber zu beachten, dass die Bundesversammlung den Artikel 121, Absatz 3, der Bundesverfassung immer sehr weitherzig ausgelegt hat (vgl. Büeler, Das Volksinitiativrecht, S. 68 f.). Die Einheit der Materie wurde beispielsweise als vorhanden erachtet:

für die Initiative zur Aufhebung der Militärjustiz, die daneben auch gewisse Beschränkungen der Disziplinarstrafen verlangte;

für die Initiative betreffend die Vermögensabgabe, obwohl diese auch einige Massnahmen volkswirtschaftlicher Art vorsah;

für die Initiative, welche die Erhöhung der Zahl der Bundesräte und ihre Wahl durch das Volk vorschlug;

für die Initiative über die Bekämpfung der Wirtschaftskrise, die mehrere Gebiete betraf;

für die sogenannte Rheinauinitiative, die die Annahme einer allgemeinen Bestimmung über den Schutz der Naturschönheiten bei der Ausnützung der Wasserkräfte und die Aufhebung der Rheinaukonzession erstrebte.

Nachdem sich aus unseren Ausführungen ergeben hat, wie strittig die Frage erscheint, gelangen wir im Hinblick auf die bisher befolgte sehr weit-herzige Praxis und in Befolgung des Grundsatzes: «im Zweifel zugunsten der Volksrechte» im vorliegenden Falle dazu, die Einheit der Materie zu bejahen.

Für den Fall, dass die eidgenössischen Räte – entgegen unserer Stellungnahme – finden sollten, dass die vorliegende Initiative die Vorschrift der Einheit der Materie verletze, muss geprüft werden, welche Sanktion diese Verletzung zur Folge hätte. Im Bericht zur Initiative betreffend die Bekämpfung der Wirtschaftskrise hat der Bundesrat festgestellt, dass weder Verfassung noch Gesetz vorsehen, was zu geschehen habe, wenn eine Initiative diesen Anforderungen nicht entspricht. Die Theorie spricht sich in der Regel für eine Nichtigerklärung einer Initiative, welche mehrere Gegenstände behandelt, aus (Burckhardt, Kommentar, S. 816; Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 396/797; für gewisse Fälle auch von Waldkirch, «Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung», S. 18). Für diese Auffassung spricht auch die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 13. Juni 1890 betreffend Revision des II. Abschnittes der Bundesverfassung (BBl 1890, III, S. 455 ff.). Der entscheidende Passus der zuletzt genannten Botschaft lautet:

«Darüber dürfte kaum Meinungsverschiedenheit herrschen, dass dem Volke, wenn es zur Abstimmung gerufen wird, nicht eine In globo-Frage über die Revision verschiedener Materien gestellt werden darf, sondern dass die Abstimmung für jede Materie getrennt stattzufinden hat. Dann ist es am einfachsten und natürlichsten, wenn die Trennung schon in den Initiativbegehren selbst stattfindet. Diese Trennung hat aber auch den Wert, dass sie die Freiheit des Bürgers besser sichert. Ein Initiativbegehren darf nicht so eingerichtet sein, dass ein Bürger, der mit der Revision einer Materie einverstanden ist, mit derjenigen einer oder mehrerer anderer aber nicht, entweder alles unterzeichnen muss oder gar nicht unterzeichnen kann. Und nur bei Trennung hat die Gesamtheit der stimmfähigen Bürger, welche auf den Revisionsentwurf einer verhältnismässig kleinen Zahl von Initianten zur Urne gehen müssen, die Garantie, dass die Revision jeder Materie, über welche sie angefragt werden, wirklich von der vorgeschriebenen Zahl stimmfähiger Bürger verlangt wird.»

Aus der Fassung: «ein Initiativbegehren darf nicht so eingerichtet sein» und aus der Absicht, schon bei der Unterschriftensammlung dem Bürger die Freiheit des Entscheides zu sichern, ergibt sich unseres Erachtens einwandfrei, dass man damals als Sanktion für die Nichtbeachtung des Prinzipes der Einheit der Materie die Ungültigkeit vorsehen wollte. Ein Revisionsbegehren, das das Prinzip der Einheit der Materie nicht beachtet, ist demzufolge gar keine Initiative im Sinne von Artikel 121, Absatz 3, der Bundesverfassung; denn die Beachtung des erwähnten Grundsatzes gehört zu den wesentlichen Merkmalen einer gültigen Initiative.

In der Praxis hat man es allerdings bisher immer vermieden, die strenge Konsequenz aus dieser Überlegung zu ziehen. Bereits bei der Ausländerinitiative erklärte der Bundesrat, «dass eine Initiative, die mehrere verschiedene Materien zum Gegenstand hat, nicht als ungültig zu erklären, sondern von der Bundesversammlung nach Materien zu trennen ist (BBl 1920, IV, S. 147). Es entspreche dem demokratischen Prinzip, dass ein solches Volksbegehren nicht ungültig erklärt, sondern korrigiert wird». Wenn bei der Trennung die Möglichkeit bestehe, dass nicht nur redaktionelle, sondern auch gewisse materielle Änderungen vorgenommen werden, so müsse dies von den Initianten als Folge des Umstandes, dass sie der Vorschrift des Artikels 121, Absatz 3, der Bundesverfassung nicht nachgekommen seien, hingenommen werden. Man kann sich fragen, ob diese Begründung nicht zu einseitig nur die eigentlichen Initianten berücksichtigt und zu wenig diejenigen, die nachher den Initianten gefolgt sind oder die in der Abstimmung des Volkes und der Stände zum Begehren Stellung zu nehmen haben.

In den späteren Fällen hat man nie mehr eine Teilung vorgenommen, man ist aber statt dessen bei der Prüfung der Frage der Einheit der Materie äusserst weitherzig gewesen. Immerhin hat man in verschiedenen Berichten auch die Auffassung durchblicken lassen, es seien Fälle denkbar, bei denen die Nichtbeachtung des Prinzipes der Einheit der Materie ein Ungültigkeitsgrund sein könne, so im Bericht zur Initiative über die Dringlichkeitsklausel (BBl 1939, I, S. 537 ff.), wo ausgeführt wird: «Auch bei einer ganz einfachen Vorlage lässt sich nicht vermeiden, dass ein Bürger mit einem Teil einverstanden, mit einem andern Teil aber nicht einverstanden ist, ohne dass er sich dadurch in einen logischen Widerspruch begibt. Auch wenn z. B. ein Grundsatz und ein Ausführungsmodus vorgeschlagen werden, kann es leicht vorkommen, dass Stimmberechtigte mit dem Grundsatz einverstanden sind, jedoch einen andern Ausführungsmodus vorziehen würden. Sie werden dann eben das, was ihnen zusagt, und das, was ihnen nicht passt, gegeneinander abwägen und je nachdem für oder gegen den Vorschlag stimmen. Der Bürger hat eben über einen konkreten Vorschlag zu entscheiden. Dagegen darf ihm nicht zugemutet werden, in einer Abstimmung über Verschiedenartiges zu entscheiden, das in keinem Zusammenhang oder doch nur in einer äusserlichen Verbindung zueinander steht. So wäre es z. B. unzulässig gewesen, wenn mehrere jetzt hängige Initiativen zu einer einzigen Initiative zusammengekoppelt worden wären, etwa z. B. die Alkohol-

und die Gütertransportinitiative zusammen als ein einziges Volksbegehren eingereicht worden wären; das wären in der Tat verschiedenartige Materien.»

Im Bericht zur Rheinauninitiative (BBl 1954, I, S. 734) findet sich folgender Abschnitt:

«Die Einheit der Materie wird von der Verfassung verlangt, damit der stimmberechtigte Bürger die Möglichkeit hat, bei der Abstimmung seinen wirklichen Willen zum Ausdruck zu bringen. Das wäre aber nicht der Fall, wenn zwei Materien miteinander verknüpft würden, die innerlich nicht zusammengehören. Der Bürger soll nicht genötigt sein, wenn er einem Teil der Initiative zustimmen will, auch einem andern, nicht dazugehörenden Teil zuzustimmen. Indessen will die Verfassung nicht schlechthin jede Initiative als unzulässig bezeichnen, welche die Möglichkeit einer derartigen Zwangslage mit sich bringt. Denn in einem geringern Umfange kann diese Zwangslage bei jeder Initiative gegeben sein, bei der mehr als eine Frage gestellt ist, oder bei der die einzige gestellte Frage in Sonderfragen aufgeteilt werden könnte; und das ist fast unbegrenzt möglich. Es ist kaum zu vermeiden, dass der Bürger sich schlüssig machen muss, ob er eine Bestimmung, die ihm in der Hauptsache gefällt, annehmen will, obschon sie ihm in einem untergeordneten Punkte nicht gefällt. Was die Verfassung verhindern will, ist lediglich die sachlich nicht gerechtfertigte Verkoppelung verschiedener Materien. Nur in diesem Falle kann der Bürger erwarten, dass ihm die Zwangslage erspart werde; andernfalls wäre das Initiativrecht praktisch nicht durchführbar.»

Und im selben Bericht wird an einer andern Stelle ausgeführt: «Übrigens wäre eine Aufteilung der Initiative, d.h. die Abtrennung der Übergangsbestimmung von der Hauptbestimmung, nicht zulässig. Denn nach Artikel 8 des Bundesgesetzes vom Jahre 1892 ist der Entwurf, «so wie derselbe lautet», zur Volksabstimmung zu bringen. Es ist auch sachlich nicht dasselbe, ob mehrere Fragen zur Abstimmung gelangen, von denen jede angenommen oder abgelehnt werden kann, oder ob sie alle gesamthaft angenommen oder abgelehnt werden müssen (z. B. Ausbau der Wasserkraft und Erhebung einer Steuer). Nur die gesamthafte Behandlung ist von der Initiative verlangt worden. Deshalb muss auch die Volksabstimmung gesamthaft erfolgen. Das entspricht der herrschenden Auffassung in der Literatur. Die Bundesversammlung hat – wie bereits erwähnt – nur in einem Falle eine Ausnahme gemacht, und zwar auf Antrag des Bundesrates.»

Aus allen diesen Zitaten ergibt sich, dass doch die Auffassung vorherrscht, die Sanktion für eine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie könne nur in der Ungültigerklärung wegen Verfassungswidrigkeit bestehen. Die vorliegende Initiative könnte ja übrigens – wie wir gesehen haben – auf keinen Fall in zwei Teile getrennt werden. Es bliebe also auch aus diesem Grunde nur die Sanktion der Ungültigerklärung übrig, wenn man annehmen wollte, dass der Grundsatz der Einheit der Materie verletzt ist.

II.

Durchführbarkeit der Initiative

Ist die Initiative praktisch durchführbar? Diese Frage stellt sich in zweifacher Hinsicht, nämlich im Hinblick auf die zur Verfügung stehende Zeit und mit Rücksicht auf Gründe materieller Art.

A. Die Initiative sieht vor, dass das ordentliche Militärbudget für 1955 (oder spätestens für 1956) Gegenstand massiver Herabsetzungen im Ausmass von 50 Prozent sein müsse und dass während dieses gleichen Jahres keine neuen Ausgaben im Rahmen des ausserordentlichen Rüstungsbudgets beschlossen werden dürfen. Nun fällt aber das Jahr 1955 offensichtlich ausser Betracht, und selbst für 1956 reicht die zur Verfügung stehende Zeit nicht aus.

Die eidgenössischen Räte sind nicht verpflichtet, bei der Behandlung einer Initiative überstürzt vorzugehen. Das Gesetz räumt ihnen bestimmte Fristen für die Prüfung ein. Wie wir in unserem Bericht vom 14. März 1955 festgestellt haben, haben wir es im vorliegenden Fall mit einer Initiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes zu tun. Die eidgenössischen Räte haben daher vom Zeitpunkt der Einreichung der Initiative (2. Dezember 1954) an drei Jahre Zeit, um sich zu entscheiden, ob sie dem Entwurf in der vorgelegten Fassung zustimmen wollen oder ob sie ihn ablehnen (Art. 8 des BG vom 27. Januar 1892/5. Oktober 1950 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung). Die Räte hätten also das gesetzlich zugestandene Recht, ihren Beschluss erst in der Herbstsession 1957 zu fassen. Die Lage wäre aber kaum anders, wenn es sich um eine Initiative in Form einer allgemeinen Anregung handelte. Dann würde die den eidgenössischen Räten eingeräumte Frist zwei Jahre betragen und dementsprechend am 1. Dezember 1956 ablaufen. In diesem Zeitpunkt wäre aber das Verfahren noch nicht abgeschlossen, weil noch eine unter Umständen sogar zwei Volksabstimmungen durchgeführt werden müssten (Art. 7, Abs. 1, des Gesetzes von 1892/1950). Im einen wie im andern Falle wäre das Budget für 1956 längst unter Dach und damit die Initiative völlig gegenstandslos geworden.

Trotzdem man bei weitem nicht die durch das Gesetz eingeräumte Zeit beanspruchte und mit der vorherigen Prüfung der Frage der Einheit der Materie und der Durchführbarkeit sogar noch Zeit gewonnen hat, ist es heute schon klar, dass der Entscheid über die Initiative nicht mehr so rechtzeitig möglich sein wird, um ihn noch für das Budget 1956 zu berücksichtigen. Selbst wenn beide Räte in der Septembersession 1955 beschliessen sollten, das Revisionsbegehren sei als Volksinitiative zustande gekommen und sei der Abstimmung von Volk und Ständen zu unterbreiten, so könnte die Volksabstimmung doch nicht vor Ende 1955 stattfinden. In diesem Zeitpunkt muss aber der Voranschlag der Eidgenossenschaft für 1956 und insbesondere das Militärbudget spätestens verabschiedet werden. Die Vorarbeiten für das Budget müssen schon im Juli begonnen, und Ende Oktober muss die Budgetbotschaft des Bundesrates veröffentlicht werden. Es ist überdies zu bedenken, dass die Initiative, wenn sie von Volk und

Ständen angenommen werden sollte, ohne eine Revision der Militärorganisation nicht verwirklicht werden kann, was mehrere Monate in Anspruch nehmen würde (Ausarbeitung einer Botschaft, Verhandlungen der parlamentarischen Kommissionen und der eidgenössischen Räte selbst, Referendumsfrist). Nun ist aber eine Beschlussfassung beider Räte im September 1955 ausgeschlossen, weil die nationalrätliche Kommission erst nach der Stellungnahme des Ständerates zusammentreten wird. Die Bundesversammlung kann sich also nicht vor der Dezembersession 1955 entscheiden, und für eine allfällige Volksabstimmung käme erst der Monat Februar oder März 1956 in Frage, also ein Zeitpunkt, in dem die Verwaltung längst auf Grund des Voranschlags 1956 arbeiten muss.

Die Initiative wäre somit im Zeitpunkte, in dem über sie abgestimmt werden könnte, praktisch undurchführbar, weil ihre Urheber dadurch, dass sie ausdrücklich das Jahr 1955 oder spätestens 1956 vorgesehen haben, die nötige Zeit für den Erlass und das Inkraftsetzen der unentbehrlichen Vollzugsmassnahmen nicht in Rechnung gestellt haben.

B. Aber die Initiative wäre überdies aus materiellen Gründen undurchführbar. Ist es praktisch überhaupt möglich, das ordentliche Militärbudget eines bestimmten Jahres auf 50 Prozent zu senken?

Da der Text der Initiative keine Angaben darüber enthält, wie diese Kürzungen verwirklicht werden sollen, bleibt diese Verwirklichung offenbar dem Entscheid der Bundesbehörden überlassen.

Bei der Prüfung der Frage der Durchführbarkeit ist vom Wortlaut des Initiativtextes auszugehen, der die Jahre, in denen die Initiative verwirklicht werden soll und den Prozentsatz der verlangten Einsparung festlegt. Allfällige anderslautende Erklärungen der Initianten können nicht massgebend sein.

Eine einheitliche Herabsetzung sämtlicher Budgetposten um die Hälfte ist nicht möglich, da in den einzelnen sehr verschieden zusammengesetzten Ausgabengruppen des Militärbudgets gewisse Anteile an «festen Ausgaben» vorhanden sind.

Hierher gehören zunächst die Personalausgaben und die Auslagen, die sich aus dem tatsächlichen Vorhandensein militärischer Einrichtungen, wie vor allem der Bauten und Anlagen aller Art, ergeben, die während der Dauer eines Jahres nicht einfach beiseitegestellt werden können und daher weiter Kosten verursachen, auch wenn sie nicht benützt werden. Dasselbe gilt für einen grossen Teil des militärischen Materials. Aus den auf weite Sicht zugesicherten Subventionen und aus den von der Armee eingegangenen langfristigen Verpflichtungen ergeben sich rechtliche Bindungen, die nicht ohne weiteres gelöst werden können. Hierher gehören auch die Aufwendungen der Militärversicherung. Alle diese «festen Auslagen» bedeuten Verpflichtungen, auf deren Erfüllung aus zwingenden rechtlichen oder technischen Gründen praktisch nicht verzichtet werden kann.

Dagegen können solche Kürzungen als durchführbar betrachtet werden, die nur durch eine vorübergehende Änderung von Bundesgesetzen – insbesondere

des Bundesgesetzes über die Militärorganisation – sowie von Bundesbeschlüssen erzielt werden könnten. Abgesehen von den Folgen, die sich daraus für den Stand unserer militärischen Bereitschaft ergeben würden, wäre es innerhalb der von den Initianten gesetzten Frist allerdings ausgeschlossen, diese Gesetzesänderungen vorzunehmen.

1. Die Personalkosten

Vom ordentlichen Militärbudget für das Jahr 1955 von 561 Millionen Franken entfallen 112 Millionen oder 20 Prozent auf Personalaufwendungen, die sich auf die einzelnen Ausgabengruppen verteilen. Dazu kommen die Kosten des rund 4600 Personen zählenden Personals der Regiebetriebe der Kriegstechnischen Abteilung, die im Budget nicht als eigentliche Personalkosten, sondern als Kosten des Kriegsmaterials aufgeführt werden. Gesamthaft gibt das Eidgenössische Militärdepartement im Jahr 1955 rund 160 Millionen Franken oder 28 Prozent seines ordentlichen Budgets für sein Personal aus.

Für eine allfällige vorübergehende Entlassung oder Einstellung dieses Personals im Dienst zwecks Kürzung der Ausgaben bestünde folgende Rechtslage:

Gemäss Artikel 6 des Beamtengesetzes sind die Beamten auf eine Amtsdauer von 3 Jahren gewählt; die gegenwärtige Amtsdauer umfasst die Jahre 1954/55/56. Während dieser Zeit können sie nicht gegen ihren Willen aus dem Bundesdienst entlassen oder in ihrer Tätigkeit eingestellt werden. Für die Angestellten und Arbeiter sowie für die übrigen Dienstverhältnisse bestehen Kündigungsfristen bis zu 3 Monaten. Sofern es sich um Vollversicherte der Eidgenössischen Versicherungskasse handelt, haben sie bei unverschuldeter Auflösung ihres Dienstverhältnisses Anspruch auf die statutarischen Kassenleistungen, die insgesamt wesentlich höher wären als die blossen Gehälter oder Löhne während eines Jahres, so dass eine Entlassung ständiger Angestellter oder Arbeiter keinerlei Einsparung brächte, sondern im Gegenteil Mehrauslagen zur Folge hätte. Die Entlassungen müssten sich, wenn sie Einsparungen ergeben sollen, auf die sozial schwächsten Schichten der Arbeitnehmer des Bundes, die nicht ständigen und darum nicht versicherten Angestellten und Arbeiter beschränken. Das wäre unsozial.

2. Die langfristigen Verpflichtungen

Die langfristigen Verpflichtungen der Kriegstechnischen Abteilung erreichen einen sehr erheblichen Umfang. So waren am 30. Juni 1955 aus dem ordentlichen Militärbudget insgesamt für 230 Millionen Franken Verträge abgeschlossen, die sich auf die Jahre 1955 bis 1957 verteilen. Sollte die Kriegstechnische Abteilung wegen der Kürzung des Jahresbudgets die von ihr eingegangenen Verpflichtungen für ein Jahr kündigen müssen, so hätte sie den Lieferanten schätzungsweise als Ersatz für die bereits beschafften Rohmaterialien und Halbfabrikate sowie für gehabte Aufwendungen 50 Prozent der Kostensumme und als entgangenen Gewinn und für Liquidationskosten 20 Prozent der Kostensumme zu bezahlen.

Dies wäre ein reiner Verlust, dem nicht die geringste Leistung der Lieferanten an die Armee gegenüberstünde. Lediglich die 30 Prozent würden auf diese Weise weniger ausgegeben – mit dem Ergebnis, dass die übrigen 70 Prozent ganz verloren gehen. Auch mit einer blossen Verschiebung auf spätere Jahre wäre nichts gewonnen; soweit eine solche Verlagerung überhaupt möglich wäre, würde dadurch nicht eine Einsparung, sondern bestenfalls eine vermehrte Belastung der spätern Jahre erreicht.

3. Die militärische Ausbildung

Die Kürzung der Ausgaben für die Ausbildung hätte die Ausserkraftsetzung der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen während eines Jahres zur Voraussetzung. Insbesondere müsste die Militärorganisation vorübergehend geändert werden. Aber gerade eine solche, nur vorübergehende Sistierung der militärischen Ausbildungstätigkeit wäre sinnlos, denn sie brächte, aufs Ganze gesehen, keinerlei Einsparung, sondern einzig eine Verschiebung gesetzlicher Pflichten auf spätere Jahre und damit neben einer Schwächung des Ausbildungsstandes bedeutende Erschwerungen in der Durchführung der Schulen und Kurse der Armee und eine Erhöhung der Ausbildungskosten. Auch für den einzelnen Mann würde dadurch keine Erleichterung geschaffen, da er lediglich ein oder mehrere Jahre später die verschobenen Dienste nachholen müsste.

Da der Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht trotz der Initiative in der Bundesverfassung verankert bleibt, muss jeder diensttaugliche Schweizerbürger unter allen Umständen seine Rekrutenausbildung bestehen. Wenn er sie im betreffenden «Sparjahr» nicht leistet, wird er sie in einem späteren Jahre zu bestehen haben.

So könnte man zwar während des Stichjahres die Kosten der Ausbildung vorübergehend senken; diese müssten aber in den folgenden Jahren unter erschwerten Bedingungen und entsprechend höherem Aufwand vollumfänglich wieder nachgeholt werden. Hier wären die «Einsparungen» eine Illusion.

Theoretisch wäre es möglich, mittels einer vorübergehenden Änderung der Militärorganisation während eines Jahres von der Durchführung der Wiederholungs- und Einführungskurse gänzlich Umgang zu nehmen und darauf zu verzichten, die während des Stichjahres versäumten Kurse nachzuholen. Daraus entstünde jedoch eine erhebliche Rechtsungleichheit, indem die im «Sparjahr» wiederholungskurs- oder einführungskurspflichtigen Wehrmänner nur 7 statt 8 Wiederholungskurse und nur 1 statt 2 Einführungskurse zu leisten hätten, während alle übrigen Wehrmänner ihre volle gesetzliche Pflicht zu erfüllen hätten. Das ist schon aus rechtlichen Gründen nicht angängig, so dass nur eine Verschiebung auf spätere Jahre in Frage kommen könnte.

Das teilweise oder gänzliche Ruhen der Ausbildung im Truppenverband hätte zudem nicht einmal im betreffenden Jahre eine volle Einsparung zur Folge, da zahlreiche militärische Einrichtungen, wie Unterkünfte, Kasernen, Zeughäuser, Schiessplätze, Übungsanlagen, Flugplätze, Festungen usw. auch dann

unterhalten werden müssen, wenn sie nicht benützt werden. Dazu kommen sehr unliebsame Störungen in der Beurteilung, der Auswahl und der Weiterausbildung der in den Schulen und Kursen beziehungsweise in den Einteilungseinheiten benötigten Kader. Überhaupt würde dem Ausbildungsstand unserer Armee und damit unserer militärischen Bereitschaft als Ganzes schwerster Schaden zugefügt. Diese ganzen Umtriebe würden in Wirklichkeit keinerlei Einsparungen erzielen, da der in einem Jahr ermöglichte Minderaufwand in den nächsten Jahren wieder nachgeholt werden müsste.

4. Die Vollzugsmöglichkeiten der Initiative beim Rüstungsprogramm

In zweiter Linie stellt die Initiative das Verbot auf, im betreffenden Jahr neue Ausgaben im Rahmen des ausserordentlichen Rüstungsbudgets zu beschliessen. Die Tragweite dieser Bestimmung ist unklar. Der Initiativtext sagt nicht, welche Ausgaben als «neue» Ausgaben im Sinne dieses Begehrens gelten und von welchem Tage an dies der Fall ist. Man könnte annehmen, dass generell jede Auslage zu Lasten des ausserordentlichen Rüstungsbudgets für das betreffende Jahr verboten werden soll. Sollte die Initiative diesen letzteren Zweck verfolgen, ist sie auch in diesem Punkt undurchführbar, denn auch im Rüstungsprogramm müssen jedes Jahr, ohne dass neue Verpflichtungen eingegangen werden, zahlreiche schon früher begründete Liefer- und Werkverträge eingelöst werden. Diese Aufwendungen aus solchen Verträgen betragen beispielsweise im Jahr 1955 (Stichtag 1. Juli):

beim Kriegsmaterial	120 Millionen Franken
bei den Bauten	65 Millionen Franken

5. Materielle Schlussfolgerungen

Die Initiative ist somit nicht nur zeitlich, sondern auch materiell undurchführbar. Die theoretisch möglichen Kürzungen am ordentlichen Jahresbudget erreichen auf keinen Fall 50 Prozent. Diese Kürzungen würden zum überwiegenden Teil gar keine wirklichen Einsparungen bedeuten, da sie zur Hauptsache nur Ausgabenverschiebungen darstellen, die durch Ausgaben späterer Jahre wieder wettgemacht werden müssen.

Da durch die theoretisch möglichen Kürzungen nicht nur die Ausbildung, sondern auch die materielle Bereitschaft der Armee in sehr einschneidender Weise betroffen würde, müssten die für die Sicherheit des Landes verantwortlichen Behörden mit vermehrten Aufwendungen den eingetretenen Rückstand wieder aufholen. Sie könnten es nicht hinnehmen, dass durch einen so tiefgreifenden Unterbruch der militärischen Tätigkeit unsere Wehrbereitschaft für lange Zeit geschwächt würde.

In dieser Hinsicht hätte auch die Kürzung der Materialkredite im ordentlichen Budget und insbesondere das Verbot, im betreffenden Jahr zu Lasten des ausserordentlichen Budgets neue Ausgaben zu beschliessen, schwere Rückwirkungen. Würde beispielsweise im ordentlichen Budget der Kredit für die Materialbeschaffung gestrichen, würden wir dadurch gezwungen, auf die Kriegsrreserven zu greifen, die damit erheblich unter das tragbare Mindestmass herabsinken und deshalb in späteren Jahren wieder ergänzt werden müssten.

Die Unterbrechung der Entwicklungsarbeiten und der Versuche mit neuem Material hätten zur Folge, dass das Versäumte zum Teil nicht mehr nachgeholt werden kann, so dass gewisse Aufwendungen für die schon durchgeführten Arbeiten umsonst erbracht worden wären. Auch der Unterbruch in der Entwicklungs- und Produktionstätigkeit in den staatlichen Betrieben und in der Privatwirtschaft sowie das Brachliegen oder die ungenügende Ausnützung der vorhandenen Forschungs- und Produktionsstätten hätten ähnliche Folgen. Soweit eine Korrektur der eingetretenen Schäden möglich wäre, müsste sie zu einer entsprechenden Kostenvermehrung in späteren Jahren führen.

Das Nachlassen in den Anstrengungen im Gebiete des Materialunterhaltes sowie des Unterhaltes und des Betriebs militärischer Anlagen würde sich ebenfalls finanziell als Fehlspekulation bemerkbar machen. Die militärische Bereitschaft des Kriegsmaterials, in dem zurzeit nahezu 5 Milliarden Franken investiert sind, aber auch der Zeughäuser, Magazine, Flugplätze, Tankanlagen, Motorfahrzeugparks, Munitionsdepots usw. würde aufs schwerste gefährdet, und die Behebung der entstandenen Schäden müsste in späteren Jahren teuer bezahlt werden.

Wir haben gesehen, dass selbst die theoretisch möglichen Kürzungen so gut wie keine wirklichen Einsparungen bringen würden. Nachdem aber in der Initiative verlangt wird, dass «die erzielten Einsparungen» für die angegebenen sozialen Aufgaben verwendet werden, ergibt sich, dass der zweite Teil der Initiative so wenig durchführbar ist wie der erste.

III.

Allgemeine Schlussfolgerungen

Es ist nachgewiesen, dass die Initiative praktisch undurchführbar wäre, zunächst, weil sie zeitlich nicht verwirklicht werden könnte und, wenn dies noch möglich wäre, weil sie dem Inhalt nach undurchführbar ist.

Es bleibt noch abzuklären, welche Folgen sich aus dieser Sachlage für das Schicksal der Initiative ergeben. Muss das Begehren ungültig erklärt oder muss es trotzdem der Abstimmung des Volkes und der Stände mit der Empfehlung zur Verwerfung unterbreitet werden?

Durch ein am 27. Februar 1948 von der nationalrätlichen Kommission für die Prüfung der Initiative vom 3. Oktober 1934 zum Schutz der Armee und gegen

die ausländischen Spitzel eingereichtes Postulat wurde der Bundesrat ausdrücklich eingeladen, eine Lösung zu suchen, die es den eidgenössischen Räten ermöglichen sollte, gegenstandslos gewordene Initiativen abzuschreiben und so eine Volksabstimmung zu vermeiden. In seiner Botschaft vom 16. November 1948 zur Begründung der Revision des Gesetzes von 1892 hat nun der Bundesrat was folgt ausgeführt: «Die Initiative ist nicht nur eines unserer wichtigsten Volksrechte, sondern sie gehört auch zu jenen, die keine inhaltlichen Einschränkungen ertragen. Sie kann ihren Zweck nur erfüllen, wenn den Initianten in der Bestimmung des Zweckes volle Freiheit gelassen wird, im Vertrauen darauf, dass Volk und Stände bei der Abstimmung zum Rechten sehen werden. Wie immer man sich eine inhaltliche Beschränkung vorstellen mag, sie scheint uns – schon wegen der Erschütterung des Vertrauens in die demokratischen Volksrechte – das grössere Übel zu sein als die Durchführung einer Volksabstimmung über eine Initiative, die vielen Bürgern, vielleicht der grossen Mehrheit, als gegenstandslos erscheint; inhaltliche Beschränkungen glauben wir also ablehnen zu sollen.» (BBl III, S. 919). Den gleichen Standpunkt hat der Bundesrat im Bericht vom 4. Mai 1954 über die sogenannte Rheinauinitiative eingenommen.

Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden (Art. 118), und es gibt keine Bestimmung, die erklären würde, was Gegenstand eines Verfassungstextes sein kann und was nicht. Die Verfassung hat ihrer Revision weder ausdrücklich noch stillschweigend materielle Grenzen gesetzt. Es wäre falsch, behaupten zu wollen, dass in ihr nur eine in abstrakter und allgemeiner Weise formulierte Bestimmung Platz finden könne. Es ist logischerweise nicht unmöglich, auch einen Einzelfall in der Verfassung zu regeln. Einzig Volk und Stände sind befugt, zu entscheiden, was darin aufgenommen werden kann und was nicht (BBl 1954, I, S. 732 ff., insbesondere 734, 740 bis 747).

Die eidgenössischen Räte haben dieser Ansicht zugestimmt, und wir sind entschlossen, der Auffassung treu zu bleiben, dass es für die Verfassungsrevision auf dem Wege der Volksinitiative grundsätzlich keine inhaltlichen Beschränkungen gibt. Im Hinblick auf diese eindeutige Stellungnahme werden die eidgenössischen Räte die vorliegende Initiative nicht deshalb ungültig erklären dürfen – wie in der Presse vorgeschlagen wurde –, weil Artikel 113, Absatz 3, der Bundesverfassung den eidgenössischen Räten das Recht vorbehalte, Gesetzesrecht zu schaffen, und weil insbesondere auch durch eine neue Verfassungsbestimmung nicht das geltende Gesetzesrecht abgeändert oder aufgehoben werden könne. Gewiss vertritt Giacometti diese These (Bundesstaatsrecht, S. 729), aber in einem Gutachten über die sogenannte Rheinauinitiative hat er sie in aller Form zugunsten der herrschenden Lehre widerrufen, die z. B. Burckhardt (Kommentar, S. 815) wie folgt formuliert: «Dem Inhalt nach kann die Verfassungsrevision nicht beschränkt werden, gehe sie nun von der Bundesversammlung selbst oder dem Volke aus; es bleibt den Vorschlagsberechtigten und in letzter Linie dem Volke und den Ständen überlassen, zu entscheiden, welche Materien sich zur Aufnahme in die Bundesverfassung eignen. Ein formales

Hindernis steht also nicht entgegen, dass das Volk auf dem Wege der Verfassungsinitiative mit Zustimmung der Stände dasjenige erreiche, was es auf dem Wege der Gesetzesinitiative nicht erreichen kann; es kann auch auf diesem Wege der Gesetzgeber zum Erlass bestimmter, nach bestimmten Grundsätzen zu redigierender Gesetze verpflichtet werden.»

Beim vorliegenden Revisionsbegehren stehen wir nun aber vor einem ausgesprochenen Ausnahmefall. Die Initiative für eine Rüstungspause ist tatsächlich eine zeitlich und praktisch unmögliche Initiative. Sie wäre im Moment, in welchem sie der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet werden könnte, d. h. frühestens zu Beginn des Jahres 1956, gegenstandslos, weil in diesem Zeitpunkt das Budget schon beschlossen wäre und man überdies nachher noch Vollzugsmassnahmen und auf alle Fälle die Revision des Gesetzes über die Militärorganisation vorbereiten müsste, was natürlich vor 1956 nicht mehr zu machen ist. Und selbst wenn die Abstimmung rechtzeitig stattfinden könnte, wäre die Initiative – falls sie wider Erwarten angenommen würde – trotzdem undurchführbar, weil es unmöglich ist, das Militärbudget für ein Jahr im Ausmass von 50 Prozent herabzusetzen. Wie wir dargelegt haben, würde eine derartige Kürzung namentlich die Entlassung von Personal, den Rückzug von Aufträgen und den Bruch von Verträgen notwendig machen, so dass die erzielten Kürzungen zum grössten Teil durch die Schadenvergütungen an die Geschädigten aufgehoben würden und dass kaum noch Mittel bleiben würden, die den in der Initiative vorgesehenen Werken zugewendet werden könnten. Es hiesse die Achtung vor den demokratischen Rechten ad absurdum führen, ja in ihr Gegenteil verkehren, wollte man eine Initiative der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreiten, von der man im voraus weiss, dass sie im Falle ihrer Annahme überhaupt nicht durchgeführt werden kann.

Das Vertrauen in die demokratischen Einrichtungen würde empfindlich gestört, wenn bei Annahme der Initiative durch Volk und Stände, so unwahrscheinlich ein solcher Ausgang der Abstimmung auch wäre, die Bundesversammlung die Ausführung des erhaltenen Auftrages wegen objektiver Undurchführbarkeit verweigern müsste. Undurchführbare Aufgaben fallen nicht in den Bereich staatlicher Tätigkeit, deshalb kann auch eine Volksabstimmung darüber vernünftigerweise gar nicht in Frage kommen.

In der Annahme, dass die eidgenössischen Räte entsprechend unserem Vorschlag in unserem ersten Bericht feststellen werden, dass das vorliegende Revisionsbegehren tatsächlich eine Volksinitiative ist, halten wir – immer in Bestätigung des Standpunktes, dass es im allgemeinen keine inhaltlichen Beschränkungen des Initiativrechtes gibt – dafür, dass die «Volksinitiative für eine Rüstungspause» als ungültig erklärt werden muss, weil ihr Inhalt nicht fristgemäss verwirklicht werden könnte und überdies undurchführbar wäre.

Auf Grund dieser Ausführungen empfehlen wir Ihnen daher die Annahme des beiliegenden Entwurfes zu einem Bundesbeschluss.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 8. August 1955.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Für den Bundespräsidenten:

Etter

Der Vizekanzler:

F. Weber

(Entwurf)

Bundesbeschluss

über

das Volksbegehren für eine vorübergehende Herabsetzung der Militärausgaben (Volksinitiative für eine Rüstungspause)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in das Volksbegehren vom 2. Dezember 1954 für eine vorübergehende Herabsetzung der Militärausgaben (Volksinitiative für eine Rüstungspause),

nach Einsicht in die Berichte des Bundesrates vom 14. März und 8. August 1955,

gestützt auf Artikel 121 und folgende der Bundesverfassung und auf Artikel 8 und folgende des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892/5. Oktober 1950 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung,

beschliesst:

Einziges Artikel

Das Verfassungsrevisionsbegehren für eine vorübergehende Herabsetzung der Militärausgaben (Volksinitiative für eine Rüstungspause) ist als Volksinitiative zustande gekommen.

Diese Initiative wird indessen ungültig erklärt, weil sie objektiv undurchführbar wäre.

Die Initiative wird der Abstimmung des Volkes und der Stände nicht unterbreitet.

Zweiter Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für eine vorübergehende Herabsetzung der Militärausgaben (Volksinitiative für eine Rüstungspause) (Vom 8.August 1955)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1955
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	32
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6820
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.08.1955
Date	
Data	
Seite	325-343
Page	
Pagina	
Ref. No	10 039 113

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.