

6820

Bericht

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren
für eine vorübergehende Herabsetzung der Militärausgaben
(Volksinitiative für eine Rüstungspause)**

(Vom 14. März 1955)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Am 2. Dezember 1954 haben die Herren S. Chevallier und L. Plomb (Jack Rollan), in Lausanne, der Bundeskanzlei eine Anzahl Unterschriftenbogen zu einem Volksbegehren für eine vorübergehende Herabsetzung der Militärausgaben eingereicht, das als «Volksinitiative für eine Rüstungspause» bezeichnet wird.

Dieses Volksbegehren lautet wie folgt:

«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% 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.

Les citoyens soussignés, usant du droit d'initiative garanti par l'article 121 CF considérant:

la nécessité d'une action positive en faveur de la paix et d'une limitation des armements, et les obligations d'ordre moral qui leur paraissent incomber à la Suisse en sa qualité de pays neutre demandent

que la Constitution fédérale soit complétée par un article de caractère transitoire prévoyant:

- 1° que le budget ordinaire de la Confédération, au chapitre des dépenses militaires, soit l'objet pour l'année 1955 (ou au plus tard 1956) d'une réduction massive de l'ordre de 50%;
- 2° que pendant cette même année aucune dépense nouvelle ne soit engagée dans le cadre du budget extraordinaire d'armement;
- 3° que l'économie ainsi réalisée soit affectée:
 - a. par moitié à des œuvres suisses en faveur de l'enfance et, à fonds perdus, en faveur de la construction de logements à loyers modestes;
 - b. par moitié à des actions de reconstruction de régions dévastées par la guerre dans les pays qui nous entourent.

Ils émettent le vœu que cette année soit consacrée à un nouvel examen du problème de notre défense nationale dans le sens d'une réduction des charges imposées au pays et aux citoyens, et d'une plus juste notion des possibilités comme des devoirs de la Suisse.

Die Unterschriftenbogen enthalten folgende Rückzugsklausel:

«Die Unterzeichneten ermächtigen die Urheber der Initiative, diese eventuell zurückzuziehen, falls ein im gleichen Geiste gehaltener Gegenvorschlag der Bundesbehörden vorliegt, oder die Umstände es sonst erfordern.

Eine italienische Fassung des vorgeschlagenen Verfassungsartikels besteht nicht.

Die im Auftrage des Bundesrates vom Eidgenössischen Statistischen Amt gemäss Bundesgesetz vom 27. Januar 1892/5. Oktober 1950 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung vorgenommene Prüfung der Unterschriften zeigte folgendes Ergebnis:

| Kantone | Total der eingelangten Unterschriften | Ungültige Unterschriften | Gültige Unterschriften |
|--------------------------|---|-----------------------------|---------------------------|
| Zürich | 5 897 | 2 | 5 895 |
| Bern | 11 962 | 105 | 11 857 |
| Luzern | 620 | — | 620 |
| Uri | — | — | — |
| Schwyz | — | — | — |
| Obwalden | — | — | — |
| Nidwalden | 4 | — | 4 |
| Glarus | 26 | — | 26 |
| Zug | 195 | — | 195 |
| Freiburg | 1 664 | 132 | 1 532 |
| Solothurn | 146 | — | 146 |
| Basel-Stadt | 2 277 | — | 2 277 |
| Basel-Land | 215 | — | 215 |
| Schaffhausen | 18 | — | 18 |
| Appenzell A.-Rh. | 23 | — | 23 |
| Appenzell I.-Rh. | 7 | — | 7 |
| St. Gallen | 500 | — | 500 |
| Graubünden | 337 | — | 337 |
| Aargau | 145 | — | 145 |
| Thurgau | 43 | — | 43 |
| Tessin | 461 | 33 | 428 |
| Waadt | 26 028 | 512 | 25 516 |
| Wallis | 4 637 | 6 | 4 631 |
| Neuenburg | 11 561 | 261 | 11 300 |
| Genf | 13 634 | 3 | 13 631 |
| Schweiz | 80 400 | 1054 | 79 346 |

6 Unterschriften wurden vor der Einreichung des Volksbegehrens bei der Bundeskanzlei zurückgezogen.

Die ungültigen Unterschriften verteilen sich wie folgt:

| | |
|--|-------------|
| Mit Anführungszeichen (») | 3 |
| Ungenügende Bescheinigung | 43 |
| Nichtinnehaltung der sechsmonatigen Frist nach der Bescheinigung | 983 |
| Übrige | 25 |
| Zusammen | <u>1054</u> |

Wir beehren uns, Ihnen das Volksbegehren nebst den dazugehörigen Akten gemäss Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892/5. Oktober 1950 zuzustellen.

Nach der Bundesverfassung können Initiativbegehren auf zwei Arten – in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes – gestellt werden. Die Verfassung sieht für jede dieser beiden Formen ein anderes Verfahren vor. Es ist schon hier zu prüfen, mit welcher der beiden Formen wir es zu tun haben. Das Volksbegehren für eine vorübergehende Herabsetzung der Militärausgaben verlangt die Einfügung eines Artikels an einer nicht näher be-

zeichneten Stelle in die Bundesverfassung. Dieser in drei Abschnitte unterteilte Artikel, der eine «Rüstungspause» für ein bestimmtes Jahr (1955 oder spätestens 1956) vorsieht, ist aber zu eingehend geregelt, als dass das Begehren als Initiative in Form der allgemeinen Anregung behandelt werden könnte. Die Ziffer 2, nach welcher im Jahre 1955 (oder 1956) keine neuen Ausgaben im Rahmen des ausserordentlichen Rüstungsbudgets beschlossen werden sollen, widerspricht schon für sich allein der Auffassung, dass es sich um ein Begehren in der Form der allgemeinen Anregung handle. Ebenso spricht der Umstand, «dass die Unterschriftenbogen eine besondere Rückzugsklausel zugunsten eines Gegenvorschlages der Bundesbehörden» aufweisen, dafür, dass es sich um einen ausgearbeiteten Entwurf handelt, da das Aufstellen eines Gegenvorschlages bei einem in der Form der allgemeinen Anregung gestellten Initiativbegehren nicht in Frage käme.

Nach dem Wortlaut des eigentlichen Initiativbegehrens folgt ein Satz, worin die Unterzeichner den Wunsch aussprechen, «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. «Dieser Text, der nicht Bestandteil des vorgeschlagenen Verfassungsartikels ist, verlangt nur die Überprüfung eines Problems. Man könnte jedenfalls daraus nicht auf ein in der Form der allgemeinen Anregung gestelltes Revisionsbegehren schliessen. Es handelt sich um einen einfachen Wunsch.

Das Bundesgesetz vom 27. Januar 1892/5. Oktober 1950 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmung betreffend Revision der Bundesverfassung stellt die Formerfordernisse auf, die die Unterschriftenbogen erfüllen müssen, um gültig zu sein. Darunter finden sich zwei, bei denen es fraglich erscheint, ob sie im vorliegenden Fall eingehalten wurden.

Die erste dieser Voraussetzungen betrifft den massgebenden Text, der zu bezeichnen und wiederzugeben ist, wenn ein Volksbegehren in mehr als einer Amtssprache in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes aufgelegt wird. Sie ist in Artikel 4, Absatz 3, des Bundesgesetzes vorgesehen, welcher lautet:

«Wenn ein Volksbegehren in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes in mehr als einer Amtssprache zur Unterzeichnung aufgelegt wird, muss jeder Unterschriftenbogen, um gültig zu sein, überdies den für das Zustandekommen des Volksbegehrens massgebenden Text bezeichnen und diesen Text wiedergeben.»

Durch diese, anlässlich der Revision von 1950 eingeführte Bestimmung, werden die Bezeichnung und die Wiedergabe des massgebenden Textes als Gültigkeitserfordernis für die Unterschriftenbogen erklärt, um den Auslegungsschwierigkeiten zu begegnen, die wegen Unterschieden in den verschiedenen Texten desselben Revisionsbegehrens entstehen können. Das vorliegende Begehren wurde in mehr als einer Amtssprache zur Unterzeichnung aufgelegt, so dass streng genommen jeder Unterschriftenbogen den massgebenden Text hätte

wiedergeben und bezeichnen müssen. Das ist aber nicht geschehen. Die Unterschriftenbogen in deutscher Sprache geben zwar den massgebenden, d. h. den französischen Text wieder, bezeichnen ihn jedoch nicht als solchen. Im vorliegenden Fall sind wir aber der Auffassung, dass die Nichtbeachtung von Artikel 4, Absatz 3, die Ungültigkeit der in französischer Sprache redigierten Unterschriftenbogen nicht nach sich ziehen muss. Das Volksbegehren wurde zunächst in der welschen Schweiz in Gang gesetzt. Unterschriftenbogen in deutscher Sprache wurden in der deutschen Schweiz erst später in Umlauf gebracht. Diese Bogen hätten aber den massgebenden Text bezeichnen und nicht nur wiedergeben müssen. Es liegt somit ein Formmangel vor, welcher die Ungültigkeit der 738 Unterschriftenbogen in deutscher Sprache und der darauf stehenden 10 669 Unterschriften nach sich zieht. Nachdem die Zahl der Unterschriften auf den Bogen in französischer Sprache 50 000 übersteigt, bleibt die von der Verfassung vorgeschriebene Zahl erreicht, selbst wenn die Unterschriften auf den Bogen in deutscher Sprache nicht mehr in Betracht fallen. Die Ungültigkeit dieser Unterschriften muss indessen festgestellt werden, damit man weiss, von wieviel gültigen Unterschriften das Volksbegehren unterstützt wird (Art. 5) des Bundesgesetzes von 1892/1950). Unter Einbezug der vom Statistischen Amt als ungültig festgestellten 1054 Unterschriften liegen somit insgesamt 68 677 gültige und 11 723 ungültige Unterschriften vor.

Sollten die eidgenössischen Räte entgegen unserer Auffassung das Vorliegen einer Initiative in Form der allgemeinen Anregung annehmen, dann müssten die deutschsprachigen Unterschriftenbogen als gültig betrachtet werden, da das Gesetz die Wiedergabe und Bezeichnung des massgebenden Textes nur für Initiativen in Form des ausgearbeiteten Entwurfes vorsieht. Die Zahl der gültigen Stimmen würde dann 79 346 betragen.

Die zweite formelle Voraussetzung, die zu prüfen ist, betrifft die Rückzugsklausel. Artikel 4, Absatz 4, des Bundesgesetzes von 1892/1950 sagt ausdrücklich:

«Die Initianten eines Volksbegehrens können bestimmte Unterzeichner ermächtigen, das Volksbegehren zugunsten eines Gegenentwurfes der Bundesversammlung oder vorbehaltlos zurückzuziehen.»

Artikel 4, Absatz 2, Ziffer 2, schreibt vor, dass der Unterschriftenbogen, um «gültig zu sein», enthalten muss:

«die Angabe der von den Initianten zur Abgabe der Rückzugserklärung ermächtigten Unterzeichner nach Artikel 4, Absatz 4.»

Diese beiden Bestimmungen sind so zu verstehen, dass zwar die Aufnahme einer Rückzugsklausel in ein Revisionsbegehren fakultativ ist, dass aber bei Vorliegen einer solchen Klausel diese unbedingt durch die Angabe «der von den Initianten zur Abgabe der Rückzugserklärung ermächtigten Unterzeichner» ergänzt werden muss.

Die Revision von 1950 hat in das Bundesgesetz von 1892 Begriffe und Ausdrücke eingeführt, die weder in der Bundesverfassung noch im Gesetzestext von

1892 vorkommen. So scheint der neue Artikel 4 einen Unterschied zwischen den Initianten und den Unterzeichnern eines Volksbegehrens zu machen. Als Initianten können aber kaum andere in Frage kommen, als die, welche die Idee für das Volksbegehren hatten und es in Gang gebracht haben, da ja das Begehren selbst das gemeinsame Werk derjenigen Bürger ist, die es unterzeichnet haben. Diese Letztern nun – und nicht die Initianten – können bestimmte ihrer Mitunterzeichner ermächtigen, das Begehren zurückzuziehen. Dazu kommt, dass die Bundesverfassung den Rückzug eines Volksbegehrens nicht vorgesehen hat. Es handelt sich hier um einen neuen, durch das Bundesgesetz von 1950 eingeführten Begriff. Es gab gute Gründe dafür, den Rückzug eines Volksbegehrens zuzulassen und im Gesetze die Voraussetzungen für einen solchen Rückzug festzulegen. Aber die Einreichung eines Volksbegehrens ist etwas anderes als sein Rückzug, d. h. als der Verzicht, es dem Volke vorzulegen.

Bei buchstäblicher Auslegung von Artikel 4 kann man den Standpunkt vertreten, dass ein Volksbegehren mit einer Rückzugsklausel ungültig sei, wenn die zur Abgabe der Rückzuserklärung ermächtigten Unterzeichner nicht mit Namen bezeichnet sind. Im vorliegenden Fall wäre dann zu untersuchen, ob der einzige auf den Unterschriftenbogen zum Einsammeln der Bogen als berechtigt erklärte Unterzeichner, Herr Samuel Chevallier, als der gegebenenfalls zum Rückzug des Volksbegehrens Ermächtigte angesehen werden kann. Diese Frage kann jedoch offen bleiben.

Wir sind wie gesagt der Auffassung, dass Artikel 4, Absatz 2, Ziffer 2 und Absatz 4 desselben Artikels zusammengehören, wobei eine logische Auslegung dieser Bestimmungen dazu führen muss, dass die Angabe der zur Rückzuserklärung ermächtigten Unterzeichner nicht ein Gültigkeitserfordernis des Volksbegehrens, sondern der fakultativen Rückzugsklausel ist. Es wäre weder vernünftig noch würde es dem Willen des Gesetzgebers entsprechen, das Volksbegehren selbst ungültig zu erklären, weil eine Angabe, die lediglich «Zubehör» einer fakultativen Klausel ist, fehlt. Diese Auslegung verdient um so eher Beachtung, als die Bundesverfassung die Möglichkeit zum Rückzug eines Volksbegehrens mit keinem Worte erwähnt.

Was der Gesetzgeber von 1950 bezweckte, ergibt sich aus den parlamentarischen Beratungen, insbesondere aus denen des Ständerates. Einerseits sollten zum Rückzug eines Volksbegehrens nur Bürger ermächtigt werden, die das Begehren unterzeichnet haben, nicht aber etwa ein mehr oder weniger anonymes Komitee; andererseits sollten die Unterzeichner der Unterschriftenbogen, d. h. die mehr als 50 000 Bürger, welche die Verfassungsrevision verlangen, im Zeitpunkt, in dem sie ihre Unterschriften auf die Bogen setzen, wissen, ob und gegebenenfalls von wem das Volksbegehren zurückgezogen werden kann. Die auf den Bogen mit Namen aufgeführten, zum Rückzug des Volksbegehrens ermächtigten Unterzeichner erhalten von ihren Mitunterzeichnern einen Eventualauftrag, den sie nach Belieben ausführen können oder nicht.

Wir gelangen daher zum Schluss, dass im vorliegenden Fall nur die Gültigkeit der Rückzugsklausel bestritten werden könnte. Dieses Problem stellt sich

aber zurzeit nicht, da keiner der Unterzeichner den Willen geäußert hat, das Volksbegehren zurückzuziehen.

Es ist auch zu bedenken, dass die Initiative ein Volksrecht darstellt, das eines der wesentlichsten Merkmale unserer schweizerischen Demokratie bildet und dem Bürger die Möglichkeit gibt, unmittelbar am politischen Leben des Landes und an der Entwicklung seiner Einrichtungen teilzunehmen. Nachdem der Wille der nach der Verfassung erforderlichen Zahl von Bürgern sich klar geäußert hat, besteht ein Interesse daran, dass dieser Wille, soweit er mit Verfassung und Gesetz im Einklang steht, beachtet wird, und dass Volk und Stände sich über die Frage aussprechen, die ihnen die Initianten des Volksbegehrens zu unterbreiten wünschen. Wenn Zweifel bestehen, wie eine Bestimmung über die formellen Erfordernisse eines Volksbegehrens ausgelegt werden muss, ist die in formeller Hinsicht zugunsten der Gültigkeit des Begehrens lautende Auslegung vorzuziehen.

Wir empfehlen Ihnen daher, festzustellen, dass das von 68 677 gültigen Unterschriften unterstützte Volksbegehren zustande gekommen ist.

Es ist darauf hinzuweisen, dass der vorliegende Bericht sich gemäss Artikel 5, Absatz 1 und 4, des Bundesgesetzes von 1892/1950 nur über das Zustandekommen der Initiative ausspricht. Nicht einzutreten war jedoch auf Sachfragen, die sich gegebenenfalls stellen, wie diejenigen über die Einheit der Materie und über die unzulängliche Frist, innert welcher das, was das Volksbegehren verlangt, verwirklicht werden sollte.

Wenn die eidgenössischen Räte gemäss unserem Vorschlag das Zustandekommen der Initiative feststellen, werden wir diese Fragen in einem zweiten Bericht behandeln, auf Grund dessen die eidgenössischen Räte zu entscheiden hätten, ob das Volksbegehren der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten sei oder ob Gründe materieller Art dagegen sprechen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 14. März 1955.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Max Petitpierre

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für eine vorübergehende Herabsetzung der Militärausgaben (Volksinitiative für eine Rüstungspause) (Vom 14. März 1955)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1955 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 1 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 12 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 6820 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 24.03.1955 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 527-533 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 038 972 |

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.