

Zu 8509

**Ergänzungsbericht**

des

**Bundesrates an die Kommission des Nationalrates  
betreffend das Volksbegehren für das Entscheidungsrecht des  
Volkes über die Ausrüstung der schweizerischen Armee  
mit Atomwaffen**

(Vom 15. November 1962)

Herr Präsident!

Herren Nationalräte!

Am 18. Juni 1962 legten wir der Bundesversammlung unsern Bericht betreffend das Volksbegehren für das Entscheidungsrecht des Volkes über die Ausrüstung der schweizerischen Armee mit Atomwaffen vor und empfahlen ihr, das Begehren Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten (BBl 1962, II, 18).

Die Kommission des Nationalrates, dem die Priorität zusteht, hat in ihrer Sitzung vom 10. September 1962 beschlossen, den Bundesrat um einen Ergänzungsbericht über die Frage zu ersuchen, ob für den Fall der Beschaffung von Atomwaffen nicht ein fakultatives Referendum vorgesehen werden könnte, wobei die Zuständigkeit der Bundesversammlung zu allen in Ausführung eines solchen Beschlusses zu treffenden weiteren Massnahmen zu wahren wäre.

Es wird demnach vom Bundesrat erwartet, dass er die Möglichkeiten eines allfälligen Gegenvorschlages aufzeige, der den Beschluss über die Ausrüstung der Armee mit Atomwaffen nicht, wie die Initiative dies vorschlägt, dem obligatorischen Referendum unterstellt, sondern bloss dem fakultativen.

Wir beehren uns, Ihnen hiermit den verlangten Bericht vorzulegen.

## I

Würde der Beschluss über die Ausrüstung der Armee mit Atomwaffen lediglich dem fakultativen Referendum unterstellt, so könnte von einer Verfassungsrevision abgesehen werden. Eine verfassungsrechtliche Lösung wäre nur erforder-

derlich, wenn dieser Beschluss dem obligatorischen Referendum unterstünde, da das obligatorische Gesetzesreferendum unserm Bundesstaatsrecht fremd ist.

Die Frage der Ausrüstung unserer Armee mit Atomwaffen ist nach geltendem Recht, nämlich nach Artikel 87 der Militärorganisation vom 12. April 1907, in abschliessender Kompetenz von der Bundesversammlung zu entscheiden. Wollte man diese Zuständigkeitsordnung ändern und den Entscheid über die atomare Bewaffnung dem Volke vorbehalten, so bedürfte es einer formellen Revision der Militärorganisation.

Dabei wäre vorab klarzustellen, dass die Volksabstimmung einzig über die Grundsatzfrage der atomaren Bewaffnung verlangt werden könnte, nicht auch über die nachfolgenden Ausführungsbeschlüsse. Die Möglichkeit der Volksabstimmung bliebe mit andern Worten auf einen einmaligen Grundsatzentscheid beschränkt, während alle weiteren Beschlüsse im Rahmen der bisherigen Aufgabenteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat von diesen beiden Behörden zu fassen wären. In dem mit der Initiative vorgeschlagenen Verfassungsartikel fehlt eine solche Präzisierung. Die Ausführungskompetenz der Bundesversammlung allein vorzubehalten, wie dies im Schosse der nationalrätlichen Kommission angeregt worden ist, wäre weder notwendig noch zweckmässig. Es ist in der Tat nicht einzusehen, warum die Kompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat in Fragen der atomaren Bewaffnung anders abgegrenzt werden sollen als in den übrigen Bewaffnungsfragen.

Die Initiative spricht von «Atomwaffen irgendwelcher Art», ohne diesen Begriff näher zu umschreiben. In unserem Bericht vom 18. Juni 1962 haben wir mit Nachdruck auf die Auswirkungen hingewiesen, die eine derart unpräzise Formulierung haben könnte. Bei einer Revision der Militärorganisation müsste daher auf eine Definition Bedacht genommen werden, die verschiedene Interpretationen zum vorneherein ausschliesse. Der Begriff «Atomwaffen» dürfte nicht im weitesten Sinne verstanden und auf sämtliche Kampfmittel ausgedehnt werden, die irgendwie mit der Kernphysik im Zusammenhang stehen. Er wäre vielmehr auf Atomwaffen im engeren Sinn und auf Munition zu beschränken, die mit der bei Kernspaltungs- oder Kernverschmelzungsprozessen frei werdenden Energie und mit ihren Spaltprodukten Schaden bewirken, wie z. B. Atombomben, Atomraketen, Munition mit atomaren Sprengköpfen. Diese Wirkung wird durch Lichtblitz, Hitzestrahlung, Druckwelle und Radioaktivität erzielt, worüber wir in unserem Bericht über die Atomverbotsinitiative vom 7. Juli 1961 näher orientiert haben (BBl 1961, II, 204). Kampfmittel, deren Schadenwirkung nicht auf Atomenergie zurückzuführen wäre, fielen mithin auch dann ausser Betracht, wenn bei ihrem Einsatz sonstwie Atomenergie verwendet würde, so beispielsweise zum Antrieb von Panzern und Kampfflugzeugen.

Soweit die in Artikel 87 der Militärorganisation verankerte ausschliessliche Zuständigkeit der Bundesversammlung unverändert beibehalten werden möchte, wäre bei einer Neufassung des Artikels auch den Vorschriften des am 1. Dezember 1962 in Kraft tretenden neuen Geschäftsverkehrsgesetzes (AS 1962, 773)

Rechnung zu tragen. Dessen Artikel 7 bestimmt, dass die Bundesversammlung die Ermächtigung zum Erlass von Rechtssätzen ohne Mitwirkung der Aktivbürgerschaft inskünftig nur noch dann aus einem Gesetz oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss ableiten darf, wenn diese Ermächtigung dort ausdrücklich und unter Hinweis darauf vorgesehen ist, dass das Referendum nicht ergriffen werden kann.

Nach dem Gesagten würde Artikel 87 der Militärorganisation etwa folgendermassen lauten können:

#### Art. 87

<sup>1</sup> Grundsätzliche Beschlüsse über die Bewaffnung, die persönliche Ausrüstung, die Korpsausrüstung und das übrige Kriegsmaterial fasst die Bundesversammlung unter Ausschluss des Referendums.

<sup>2</sup> Hat jedoch ein solcher Beschluss die erstmalige Ausrüstung der Armee mit Waffen oder Munition zum Gegenstand, deren Schadenwirkung auf Atomenergie beruht, so ist er dem Referendum zu unterstellen.

<sup>3</sup> Die in Ausführung dieser Beschlüsse zu treffenden weiteren Massnahmen sind Sache des Bundesrates.

## II

Wohl enthält die Initiative der Sozialdemokratischen Partei eine Rückzugsklausel «zugunsten eines Gegenentwurfes der Bundesversammlung», doch wäre ein Gegenvorschlag, der sich in der Änderung von Gesetzesrecht erschöpfen würde, streng genommen kein Gegenentwurf im Sinne des geltenden Initiativrechts. Gemäss Artikel 121, Absatz 6 der Bundesverfassung kann der Initiative in der Abstimmung nur ein Gegenentwurf auf der Verfassungsstufe, nicht auch ein solcher auf der Gesetzesstufe gegenübergestellt werden. Nach ständiger Praxis wird der Rückzug einer Initiative aber auch dann als zulässig betrachtet, wenn die Materie in einem Gesetz oder Bundesbeschluss geregelt wird (BBl 1950, I, 1181; BBl 1954, I, 708). Dem Rückzug der vorliegenden Initiative stünde daher auch bei einer Lösung auf der Gesetzesstufe rechtlich nichts entgegen.

Da es sich beim Vorschlag auf Revision der Militärorganisation formell nicht um einen Gegenentwurf der Bundesversammlung handelte, wäre es jedoch nicht möglich, ihn mit der Stellungnahme der Bundesversammlung zur Initiative zu verkoppeln. Die Revision der Militärorganisation müsste vielmehr separat beschlossen und dem Referendum unterstellt werden, wobei gleichzeitig eine Bestimmung folgenden Inhalts in die Vorlage aufzunehmen wäre: «Der Bundesrat setzt dieses Gesetz in Kraft, nachdem das Volksbegehren für das Entscheidungsrecht des Volkes über die Ausrüstung der schweizerischen Armee mit Atomwaffen zurückgezogen oder verworfen worden ist.» Die Stellungnahme der Bundesversammlung zur Initiative müsste in einem solchen Fall auf Verwerfung lauten, d. h. die Initiative wäre Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag zur Verwerfung zu empfehlen.

## III

Gemäss Artikel 28, Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 61 des schon zitierten neuen Geschäftsverkehrsgesetzes steht der Bundesversammlung für die Behandlung der vorliegenden Initiative ein Jahr, von der Abstimmung über die Atomverbotsinitiative an gerechnet, zur Verfügung. Die ihr gesetzte Frist läuft demnach am 1. April 1963 ab. Sollten bis dahin keine übereinstimmenden Beschlüsse der beiden Räte vorliegen, so hätte der Bundesrat die Initiative Volk und Ständen ohne Empfehlung der Bundesversammlung zur Abstimmung zu unterbreiten (Art. 27, Abs. 6 des Geschäftsverkehrsgesetzes).

Liegen bis zum 1. April 1963 übereinstimmende Beschlüsse vor in dem Sinne, dass die Räte die Initiative ablehnen und selber keinen Gegenvorschlag – auch nicht auf der Gesetzesstufe – aufstellen, so wird die Initiative Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung unterbreitet. Einigen sich die Räte bis zum 1. April 1963 jedoch auf eine Änderung der Militärorganisation, so wickelt sich das Verfahren wie folgt ab: Die Änderung der Militärorganisation wird dem fakultativen Referendum unterstellt und kann vom Bundesrat nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist in Kraft gesetzt werden, falls die Initiative in der Zwischenzeit zurückgezogen worden ist. Wird jedoch das Referendum ergriffen und ist die Initiative dazumal noch nicht zurückgezogen, so hat der Bundesrat grundsätzlich zwei Abstimmungen anzuordnen, nämlich einerseits eine Volksabstimmung über die Gesetzesvorlage und andererseits eine Abstimmung von Volk und Ständen über die Initiative. Da die beiden Vorlagen einander ausschliessen, könnten die Abstimmungen nicht an ein und demselben Tage stattfinden. Zuerst wäre über die Gesetzesvorlage abzustimmen. Im Falle ihrer Annahme stünde dem Rückzug der Initiative nichts mehr entgegen, so dass die Abstimmung über die Initiative wohl dahinfiel. Würde jedoch die Gesetzesvorlage verworfen, so müsste auch noch die Initiative zur Abstimmung gebracht werden, da ihr Rückzug in einem solchen Fall kaum mehr in Frage käme. Das ganze Verfahren erwiese sich somit unter Umständen als äusserst schwerfällig, zeitraubend und kostspielig.

## IV

Der Bundesrat hat keinen Anlass, seinen ursprünglichen Standpunkt aufzugeben, dass nämlich die Initiative der Sozialdemokratischen Partei Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten sei. Hiefür sind nicht die erwähnten, mehr verfahrenstechnischen Unzukömmlichkeiten ausschlaggebend; entscheidend für ihn ist die Überzeugung, dass eine Differenzierung der Verantwortlichkeiten in Bewaffnungsfragen nicht im Interesse unserer Landesverteidigung liegt und dass es daher überhaupt keinen Gegenvorschlag gibt, der einen vertretbaren Ausweg darstellen würde. Zwar könnte durch eine Lösung auf der Gesetzesstufe, wie sie der Kommission des Nationalrates vorschwebt, die sowohl staatsrechtlich als auch staatspolitisch unerwünschte Einführung des obligatorischen Gesetzesreferendums ausgeschaltet werden. Alle ändern in unserm Bericht vom 18. Juni

1962 aufgezeigten, nicht weniger ins Gewicht fallenden Mängel hafteten jedoch auch dieser Lösung an.

Ob unsere Armee einmal mit Atomwaffen auszurüsten sein wird, ist vornehmlich eine militärpolitische und militärischtechnische Frage. Den Entscheid hierüber der leidenschaftlichen Atmosphäre einer Volksabstimmung auszusetzen, liesse sich vom Standpunkt der Landesverteidigung aus nicht verantworten, ganz abgesehen davon, dass Lagen denkbar sind, in denen die Ausrüstung unserer Armee mit Atomwaffen von rigorosen Geheimhaltungsvorschriften abhängig wäre. Hielte man diese ein, so bestünde die Gefahr, dass das Volk in teilweiser Unkenntnis der Sachlage einen Fehlentscheid treffen würde; wollte man sich aber über sie hinwegsetzen, so riskierte man, dass uns die Waffen nicht geliefert würden oder – bestenfalls – dass sie, weil auch einem Gegner in ihren Einzelheiten bekannt, in ihrer Wirkung herabgesetzt wären. Demgegenüber bürgen das sachliche Klima der Beratungen in den Kommissionen der Räte, deren Erfahrungen und Fachkenntnisse sowie die Möglichkeit, ihnen alle notwendigen Informationen zu liefern, für eine umfassende und sachkundige Prüfung auch dieses grundsätzlichen Entscheides. Der herkömmliche Waffenbeschaffungsmodus, wie er der bisherigen Kompetenzordnung entspricht, allein vermag den bestmöglichen Stand unserer kompromisslosen Abwehrbereitschaft zu gewährleisten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, Herren Nationalräte, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 15. November 1962.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**P. Chaudet**

Der Bundeskanzler:

**Ch. Oser**

**Ergänzungsbericht des Bundesrates an die Kommission des Nationalrates betreffend das Volksbegehren für das Entscheidungsrecht des Volkes über die Ausrüstung der schweizerischen Armee mit Atomwaffen (Vom 15. November 1962)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1962
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8509
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.11.1962
Date	
Data	
Seite	1155-1159
Page	
Pagina	
Ref. No	10 041 904

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.