

8509

Bericht

des

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

(Vom 18. Juni 1962)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen nachstehend unsern Bericht über das Volksbegehren für das Entscheidungsrecht des Volkes über die Ausrüstung der schweizerischen Armee mit Atomwaffen vorzulegen.

Dieses Volksbegehren ist am 24. Juli 1959 von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz mit 63 565 gültigen Unterschriften der Bundeskanzlei eingereicht worden. Die beantragte Verfassungsbestimmung hat folgenden Wortlaut:

Art. 20^{bis}

Der Beschluss über die Ausrüstung der schweizerischen Armee mit Atomwaffen irgendwelcher Art ist obligatorisch dem Volke zur Entscheidung vorzulegen.

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel zugunsten eines Gegenvorschlages der Bundesversammlung.

Der Nationalrat und der Ständerat haben am 25. September bzw. 7. Oktober 1959 von unserm Bericht vom 18. August 1959 über das Zustandekommen des Volksbegehrens (BB1 1959 II 337) Kenntnis genommen und uns eingeladen, in der Sache selbst Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.

Wenn wir dieser Einladung erst jetzt Folge geben, so deshalb, weil wir das Schicksal des am 29. April 1959 vom Initiativkomitee der Schweizerischen Bewegung gegen atomare Aufrüstung eingereichten Volksbegehrens für ein Verbot der Atomwaffen abwarten wollten. Liegen nämlich in der gleichen Verfassungsmaterie verschiedene Initiativen vor, so ist gemäss Artikel 15 des Initiativengesetzes vom 27. Januar 1892/5. Oktober 1950 vorweg das zuerst eingereichte Begehren zu behandeln und zur Abstimmung zu bringen, während die übrigen

in der Reihenfolge ihres Einganges, je nach der Erledigung des früher eingereichten, zu behandeln sind. Sodann bestand zwischen den beiden Initiativen insofern ein enger Zusammenhang, als die vorliegende gegenstandslos geworden wäre, wenn Volk und Stände jene betreffend das Atomwaffenverbot angenommen hätten. In der Abstimmung vom 1. April 1962 ist das Volksbegehren für ein Atomwaffenverbot nun aber verworfen worden; der Behandlung des zweiten Volksbegehrens steht somit nichts mehr entgegen.

Nach Artikel 8 des Initiativengesetzes haben die eidgenössischen Räte bei einem formulierten Volksbegehren innert dreier Jahre nach dessen Einreichung darüber Beschluss zu fassen, ob sie dem Begehren zustimmen wollen oder nicht. Wie diese Bestimmung gehandhabt werden soll, wenn in der nämlichen Verfassungsmaterie mehrere Initiativen eingereicht wurden, also auch Artikel 15 des Initiativengesetzes zur Anwendung gelangt, sagt das Gesetz nicht. Gilt die dreijährige Frist nur für das erste Begehren, oder sind sämtliche Begehren innert dieser Frist zu behandeln? Da das Verhältnis zwischen den beiden Vorschriften unklar ist, haben wir im Zusammenhang mit der Revision des Initiativengesetzes und des Geschäftsverkehrsgesetzes die Präzisierung angeregt, dass die dreijährige Frist nur für die erste Initiative gelten soll, während für die Behandlung jeder weiteren Initiative in der gleichen Verfassungsmaterie eine Zusatzfrist von einem Jahr vorzusehen sei (BBl 1960 I 1474/1475). Zwar haben die Räte dieser Lösung bereits zugestimmt, doch ist sie noch nicht geltendes Recht. Andererseits ist es offensichtlich, dass es den Räten nicht möglich sein wird, auch zur zweiten Initiative innert der Frist von drei Jahren, also bis zum 24. Juli 1962, Stellung zu nehmen. In Anbetracht der Tatsache, dass zur Zeit eine eindeutige gesetzliche Regelung fehlt, kann daher die Bundesversammlung wohl nur den Willen bekunden, die vorliegende Initiative möglichst beförderlich zu behandeln.

A. Die Gültigkeit der Initiative

Es ist geltend gemacht worden, die Initiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz sei in Wirklichkeit keine Verfassungsinitiative, sondern eine Gesetzesinitiative, denn sie sei inhaltlich gegen geltendes Gesetzesrecht gerichtet. Da die Bundesverfassung das Institut der Gesetzesinitiative aber nicht kenne, sei das Volksbegehren verfassungswidrig und demzufolge ungültig zu erklären.

Diese Betrachtungsweise hält einer nähern Prüfung nicht stand.

Dass die Initianten die Änderung einer Gesetzesbestimmung anstreben, steht, wie im nachfolgenden Kapitel B darzulegen sein wird, ausser Zweifel. Insofern qualifiziert sich das Volksbegehren inhaltlich unbestreitbar als Gesetzesinitiative. Nachdem sich Volk und Stände in der Abstimmung vom 22. Oktober 1961 gegen die Einführung der Gesetzesinitiative im Bund ausgesprochen haben, könnte man sich fragen, ob Verfassungsinitiativen mit dem Inhalt von Gesetzesinitiativen gleichwohl als gültig betrachtet werden dürfen.

Diese Frage kann hier deswegen offenbleiben, weil sich die vorliegende Initiative nicht im Begehren um Änderung von geltendem Gesetzesrecht erschöpft. Indem sie den Entscheid über die Ausrüstung der Armee mit Atomwaffen dem obligatorischen Gesetzesreferendum unterstellen möchte, schlägt sie nämlich eine Neuerung vor, die unserem Verfassungsrecht völlig fremd ist (siehe Kapitel C dieses Berichts), mit andern Worten für welche die verfassungsrechtliche Grundlage fehlt. Muss aber die verfassungsrechtliche Grundlage erst geschaffen werden, so ist der Weg der Verfassungsinitiative der richtige.

B. Die Zuständigkeit zum Entscheid über die Ausrüstung der Armee mit Atomwaffen

Wir legen Wert auf die Feststellung, dass jetzt nicht darüber zu entscheiden ist, ob unsere Armee mit Atomwaffen auszurüsten sei. Es geht vielmehr einzig um die Frage, wem diese Entscheidungsbefugnis grundsätzlich zustehen soll.

Nach geltendem Recht, nämlich nach Artikel 87 der Militärorganisation vom 12. April 1907, sind grundsätzliche Fragen der Bewaffnung in abschliessender Kompetenz von der Bundesversammlung zu entscheiden. Zu ihnen gehört ohne Zweifel auch die Frage der Ausrüstung der Armee mit Atomwaffen. Die Initiative verlangt nun, dass der Entscheid über diese Frage dem Volke vorbehalten werde. Es fragt sich, ob Gründe vorliegen, die es politisch als geboten und sachlich als zweckmässig und richtig erscheinen lassen, die in der Militärorganisation festgelegte Kompetenzordnung im Sinne der Initiative zu ändern.

In unserem Bericht vom 7. Juli 1961 über die Atomverbotsinitiative (BBl 1961 II 202) haben wir alle Aspekte des ganzen Problemkreises ausführlich dargelegt und sind dabei zum Schluss gekommen, dass der Weg für eine atomare Ausrüstung der Armee grundsätzlich offen bleiben müsse. Die eidgenössischen Räte haben sich dieser Betrachtungsweise angeschlossen, desgleichen Volk und Stände, indem sie die Atomverbotsinitiative in der Abstimmung vom 1. April 1962 verworfen haben. Seither sind keine Ereignisse oder Tatsachen eingetreten, die unsere Einstellung zum Problem der Ausrüstung unserer Armee mit Atomwaffen hätten ändern können.

Im Lichte dieses grundsätzlichen Entscheides, der den Weg für eine Weiterentwicklung unserer Landesverteidigung nach dem jeweiligen Stand der Waffentechnik offenhielt, kommt der mit der vorliegenden Initiative aufgeworfenen Kompetenzfrage nicht die gleiche Bedeutung zu. Wegen ihrer präjudiziellen Auswirkung auf die für die Bewaffnung der Armee wichtige Kompetenzordnung, wie sie in Artikel 87 der Militärorganisation enthalten ist, muss sie nichtsdestoweniger sorgfältig geprüft werden. Diese Kompetenzordnung, die den eidgenössischen Räten die Verantwortung und den Entscheid für die Bewaffnung der Armee überträgt, ist sachlich begründet und hat sich bewährt. Nicht nur stellt das mit der Initiative für einen «Gelegenheitsfall» vorgeschlagene obligatorische

Gesetzesreferendum, über welches im Kapitel C noch einlässlich zu reden sein wird, einen Fremdkörper in unserem Staatsrecht dar, sondern es könnte ein unerlässlich rasches und entschiedenes Handeln zum Nachteil unserer Landesverteidigung und zum Schaden unserer Wehrpflichtigen hintanhaltend. Selbst wenn in einem konkreten Fall eine Atombewaffnung von niemandem in Frage gestellt würde, so müsste der durch die obligatorische Volksabstimmung verursachte, unter Umständen fatale Zeitverlust gleichwohl in Kauf genommen werden. Diese Hypothek der Unbeweglichkeit, die auf unserer bewährten Kompetenzordnung für die schwierigen, höchst technischen und schnellen Wandel unterworfenen Fragen der Heeresbewaffnung lasten würde, könnte nicht verantwortet werden. Sie wäre bereits vom Standpunkt der Beschaffung aus nachteilig, da Wissenschaft und Industrie wohl kaum bereit wären, kostspielige Entwicklungsarbeiten an die Hand zu nehmen, wenn sie mit dem Risiko eines negativen Volksentscheides zu rechnen hätten.

Die Entwicklung auf dem Gebiete des Kernwaffenbaus ist noch nicht abgeschlossen. Hinsichtlich des taktischen Einsatzes verläuft sie in Richtung kleinkalibriger Geschosse mit nur geringer radioaktiver Wirkung. Solche Waffen werden daher wohl bald als Weiterentwicklung der bis anhin als «klassisch» oder «konventionell» bezeichneten Feuerwaffen gelten. Da für unsere Armee ohnehin nur taktische Atomwaffen in Frage kämen, ist mithin nicht ersichtlich, warum für deren Beschaffung eine Sonderregelung vorgesehen werden soll, indem darüber nicht, wie in allen andern Fällen, die Bundesversammlung zu entscheiden hätte, sondern das Volk. Zu einer Differenzierung der Verantwortlichkeiten besteht keinerlei Veranlassung.

Das Volksbegehren spricht von «Atomwaffen irgendwelcher Art», ohne diesen Begriff näher zu umschreiben. Es könnten theoretisch also auch Kampfmittel darunter verstanden werden, die waffentechnisch in nur sehr loser Beziehung zur Kernphysik stehen, wie etwa atomgetriebene Panzer und Flugzeuge. Somit könnte sich das Volksbegehren präjudizierend auf alle Kampfmittel auswirken, an denen die Kernphysik direkt oder indirekt beteiligt ist, also auch auf solche, die heute noch gar nicht bekannt sind. Jedes wirkungsvollere Kampfmittel würde unter Umständen davon erfasst. Die möglichen Folgen einer Annahme des Volksbegehrens lassen sich mithin noch gar nicht überblicken, ganz abgesehen davon, dass nicht klar ist, ob nur die Grundsatzfrage der atomaren Bewaffnung der Volksabstimmung zu unterbreiten wäre, oder ob eine solche jedesmal stattzufinden hätte, wenn über die Anschaffung irgendwelcher Atomwaffen Beschluss zu fassen wäre.

Bei dieser Sachlage erscheint eine Änderung der in der Militärorganisation festgelegten Kompetenzordnung weder als notwendig noch als zweckmässig. Es spricht im Gegenteil alles dafür, die bisherige Ordnung beizubehalten. Darüber, dass die Bundesversammlung auch bei einem allfälligen Entscheid über die Anschaffung von Atomwaffen einzig das Wohl des Landes und dessen Freiheit und Unabhängigkeit im Auge haben wird, möchten wir keine Zweifel offenlassen.

C. Die Einführung des obligatorischen Gesetzesreferendums

Im Gegensatz zum Staatsrecht einzelner Kantone kennt unser Bundesstaatsrecht das obligatorische Referendum einzig für Verfassungsänderungen (Verfassungsreferendum). Nur über diese ist in jedem Fall eine Volksabstimmung anzuordnen (Art. 123 und 89^{bis}, Abs. 3 BV). Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse unterstehen dagegen bloss dem fakultativen Referendum (Gesetzesreferendum), so dass über diese Erlasse eine Volksabstimmung nur stattfindet, wenn 30 000 Stimmbürger oder 8 Kantone es ausdrücklich verlangen (Art. 89, Abs. 2, und 89^{bis}, Abs. 2 BV). Das gleiche gilt für Staatsverträge, die unbefristet sind oder auf mehr als 15 Jahre abgeschlossen werden (Staatsvertragsreferendum; Art. 89, Abs. 3 BV). Nicht referendumspflichtig sind die einfachen Bundesbeschlüsse sowie die sogenannten Beschlüsse der Bundesversammlung. Die Praxis versteht darunter Beschlüsse, die die Bundesversammlung gestützt auf eine besondere Ermächtigung in der Verfassung, in einem Bundesgesetz oder in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss unter Ausschluss des Referendums, also in abschliessender Kompetenz, fassen darf. Eine solche Delegation enthält beispielsweise der zur Diskussion stehende Artikel 87 der Militärorganisation, der die Bundesversammlung ermächtigt, ohne Mitwirkung der Aktivbürgerschaft darüber zu befinden, mit welchen Waffen unsere Armee auszurüsten ist. Macht die Bundesversammlung von dieser Befugnis Gebrauch, so heisst der bezügliche Ausführungserlass nach der geltenden Praxis «Beschluss der Bundesversammlung».

Die Initianten verlangen nicht, dass das fakultative Gesetzesreferendum durch das obligatorische ersetzt werde, dass über referendumspflichtige Erlasse der Bundesversammlung inskünftig also in jedem Fall eine Volksabstimmung anzuordnen sei. Die Initiative sieht das obligatorische Gesetzesreferendum vielmehr für einen ganz bestimmten Einzelfall vor, nämlich für den Beschluss der eidgenössischen Räte betreffend die Ausrüstung der Armee mit Atomwaffen. Einzig dieser Entscheid wäre dem Schweizervolk obligatorisch zur Abstimmung vorzulegen, während für alle übrigen Erlasse der Bundesversammlung weiterhin die bisherige Ordnung massgebend sein soll.

Damit würde nicht nur ein nach geltendem Recht nicht einmal dem fakultativen Referendum unterstellter Einzelerlass von Verfassungswegen referendumspflichtig erklärt, sondern es würde darüber hinaus um eines einzigen Falles willen ein neues Volksrecht, das obligatorische Gesetzesreferendum, eingeführt. Die Frage der Erweiterung unserer Volksrechte ist nun aber staatspolitisch und staatsrechtlich von solcher Bedeutung, dass es nicht angeht, sie allein im Blick auf einen konkreten Einzelfall und durch Abwägen momentaner Vor- und Nachteile zu entscheiden. Sie müsste vielmehr in ihren grundsätzlichen Zusammenhängen erfasst und dementsprechend auch in der Verfassung generell geregelt werden, wie dies beispielsweise bei der Einführung des fakultativen Referendums (Art. 89 und 89^{bis} BV) oder der Verfassungsinitiative (Art. 121 und 122 BV) geschehen ist. Ein solches Vorgehen gebietet auch die

Achtung vor unsern demokratischen Institutionen. Dass auch rechtspolitische und verfassungsästhetische Erwägungen gegen eine fallweise Erweiterung der Volksrechte sprechen, leuchtet ohne weiteres ein.

Nachdem wir im vorhergehenden Kapitel zur Überzeugung gelangt sind, dass die in Artikel 87 der Militärorganisation getroffene Zuständigkeitsordnung auch in bezug auf den Entscheid über die Ausrüstung der Armee mit Atomwaffen zweckmässig und sinnvoll sei, braucht die grundsätzliche Frage der Einführung des obligatorischen Gesetzesreferendums hier nicht weiter erörtert zu werden. Wir möchten es beim Hinweis darauf bewenden lassen, dass jedenfalls bisher keine namhaften politischen Kräfte für eine Ausdehnung des Referendumsrechts in dieser Richtung eingetreten sind und dass der Souverän einen Ausbau der Volksrechte nun schon zweimal innert kurzer Zeit abgelehnt hat: Das eine Mal im Jahre 1956, als er das Bundesfinanzreferendum verwarf, und das andere Mal im Jahre 1961, als er dem Volksbegehren auf Einführung der Gesetzesinitiative im Bund die Zustimmung versagte. Eindrücklicher hätte wohl auch der Souverän nicht zu bekunden vermocht, dass es nicht ein Mehr an Volksrechten ist, das der Erhaltung und Stärkung unserer Demokratie heute besonders not tut.

Nicht unerwähnt bleibe, dass sich Bundesrat und Parlament bei der Gesamtrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes bemüht haben, Klarheit darüber zu schaffen, in welche Form die einzelnen Erlasse der Bundesversammlung zu kleiden sind, in der Hoffnung, der bisherigen schwankenden Praxis damit ein Ende setzen zu können. Es sollen inskünftig noch drei Erlassesformen zur Verfügung stehen, nämlich das Bundesgesetz, der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss sowie der einfache Bundesbeschluss. Den Beschluss der Bundesversammlung wird das neue Geschäftsverkehrsgesetz nicht mehr aufführen; für Erlasse, die bis anhin als Beschlüsse der Bundesversammlung bezeichnet worden sind, ist in Zukunft die Form des nicht dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu wählen, wobei jedoch anstelle der Referendumsklausel beizufügen ist, auf Grund welcher Bestimmung das Referendum nicht ergriffen werden kann. Sodann wird genau umschrieben, welche Inhalte in die einzelnen Formen zu kleiden sind. Mit der Annahme der Initiative würden die Bestrebungen von Bundesrat und Bundesversammlung insofern wieder durchkreuzt, als eine ganz neue Art des nicht dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses entstünde: der dem obligatorischen Referendum unterstehende allgemeinverbindliche Bundesbeschluss, für den eine besondere Referendumsklausel vorzusehen wäre. Eine solche Neuerung liegt kaum im Interesse der angestrebten Ordnung, auch wenn sie nicht als generelle Regelung gedacht ist, sondern eines einzigen Falles wegen eingeführt würde.

Aus diesen Überlegungen empfehlen wir Ihnen, die vorliegende Initiative Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

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

Bern, den 18. Juni 1962.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

P. Chaudet

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss
über
das Volksbegehren für das Entscheidungsrecht des Volkes
über die Ausrüstung der schweizerischen Armee
mit Atomwaffen

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung des Volksbegehrens vom 24. Juli 1959 für das Entscheidungsrecht des Volkes über die Ausrüstung der schweizerischen Armee mit Atomwaffen,

nach Einsicht in einen Bericht des Bundesrates vom 18. Juni 1962,
gestützt auf Artikel 121ff. der Bundesverfassung und Artikel 8ff. des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892/5. Oktober 1950 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung,

beschliesst:

Art. 1

¹ Das Volksbegehren vom 24. Juli 1959 für das Entscheidungsrecht des Volkes über die Ausrüstung der schweizerischen Armee mit Atomwaffen wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.

² Die im Volksbegehren beantragte Verfassungsbestimmung lautet:

Art. 20^{bis}

Der Beschluss über die Ausrüstung der schweizerischen Armee mit Atomwaffen irgendwelcher Art ist obligatorisch dem Volke zur Entscheidung vorzulegen.

Art. 2

Volk und Ständen wird die Verwerfung des Volksbegehrens beantragt.

Art. 3

Der Bundesrat ist mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für das Entscheidungsrecht des Volkes über die Ausrüstung der schweizerischen Armee mit Atomwaffen (Vom 18. Juni 1962)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1962 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 2 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 27 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 8509 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 06.07.1962 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 18-25 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 041 770 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.