



Aussprachepapier

**Eidgenössische Volksinitiativen
"für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" (SP) und
"für eine vernünftige Asylpolitik" (SD/NA).
Antrag auf Gültigkeit oder Ungültigerklärung?
Vorentscheide des Bundesrates für die Botschaft**

Aufgrund des Aussprachepapiers der BK vom 11. November 1993
sowie der Ergänzung vom 22. November 1993,
Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens und der
Beratung wird

beschlossen:

1. Die eidgenössische Volksinitiative "für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" und die eidgenössische Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" werden getrennt behandelt.
2. Der Entscheid über den Antrag auf Gültig- oder Ungültigerklärung wird je bei Vorliegen des Botschaftsentwurfes getroffen.

Für getreuen Protokollauszug:

Musard Müller

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	10	-
	X	EDI	5	-
	X	EJPD	5	-
	X	EMD	5	-
	X	EFD	7	-
	X	EVD	5	-
	X	EVED	5	-
X		BK	9	-
		EFK		
		Fin.Del.		



BK Eidgenössische Volksinitiativen
 "für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik"
 (SP) und
 "für eine vernünftige Asylpolitik" (SD/NA).
 Antrag auf Gültigkeit oder Ungültigerklärung?
 Vorentscheide des Bundesrates für die Botschaft

Aussprachepapier vom 10. November 1993

Uebersicht

- 1 Die eidgenössische Volksinitiative "für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" (SP) ["Halbierungsinitiative"] will im wesentlichen die Militärausgaben schrittweise halbieren und die eingesparten Beträge aussenpolitisch für Entwicklungshilfe und Konfliktverhütung, innenpolitisch für zusätzliche soziale Sicherheit reservieren.

Prof. RICHLI schlägt in einem Rechtsgutachten zuhanden des EMD vor, die Initiative wegen Verletzung der Einheit der Materie für ungültig zu erklären. Das Generalsekretariat EMD schliesst sich diesem Vorschlag an, das Bundesamt für Justiz opponiert.

- 2 Die eidgenössische Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" (SD/NA) will u.a. den Flüchtlingsbegriff von Verfassungen wegen restriktiv definieren und erweiternder Umschreibung entziehen sowie jegliche Asylgewährung zeitlich auf die Dauer der Gefährdung begrenzen (Abs. 1), die rechtsgültige Stellung von Asylgesuchen nurmehr an bestimmten Eingangstoren zur Schweiz oder aber im Ausland zulassen (Abs. 2) und illegal eingereiste und rechtskräftig abgewiesene Asylbewerber umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit aus der Schweiz wegweisen lassen (Abs. 4) sowie ein Recht der Gemeinden statuieren, die Aufnahme von Asylbewerbern in eigene Obhut zu verweigern (Abs. 5).

Prof. KÄLIN fordert in einem Aufsatz die Ungültigerklärung der Initiative wegen Völkerrechtswidrigkeit. Die Direktion für Völkerrecht und das Bundesamt für Justiz schliessen sich diesem Vorschlag an, die Bundeskanzlei opponiert.

- 3 Der Bundesrat sollte, gestützt auf die Auslegeordnung der Argumente, die jeweils von den beteiligten Amtsstellen des Bundes in diesem Aussprachepapier direkt dargelegt werden, entscheiden, ob eine oder beide Initiativen für ungültig zu erklären seien.

ChF Initiatives populaires fédérales
 "pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix" (PS) et
 "pour une politique d'asile raisonnable" (DS/AN).
 Proposition concernant la validité ou la nullité?
 Décision préliminaire du Conseil fédéral en vue du message

Note de discussion du 10 novembre 1993

Aperçu

- 1 L'initiative populaire "pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix" (PS) ["Initiative partager en deux"] demande en substance que les dépenses militaires soient graduellement réduites de moitié et que les montants ainsi épargnés soient réservés, en matière de politique étrangère, pour l'aide au développement et la prévention des conflits et en matière de politique intérieure, pour des efforts supplémentaires dans le domaine de la sécurité sociale.

Dans un avis de droit adressé au DMF, le professeur RICHLI propose de déclarer l'initiative nulle pour violation de l'unité de la matière. Le secrétariat général du DMF se rallie à cette proposition, alors que l'Office fédéral de la justice s'y oppose.

- 2 L'initiative populaire "pour une politique d'asile raisonnable" (DS/AN) demande notamment que la notion de réfugié soit, de par la constitution, décrite de manière restrictive et privée d'une définition plus large, que l'octroi d'une demande d'asile soit limité pour le temps que dure la mise en danger (1^{er} al.), que les demandes d'asile ne soient dorénavant admises qu'à certaines portes d'entrée déterminées en Suisse ou à l'étranger (al. 2), que les requérants d'asile entrés illégalement et ceux dont la demande a été définitivement rejetée soient immédiatement renvoyés de Suisse sans avoir la possibilité de recourir (al. 4) et enfin, que les communes soient en droit de refuser de prendre en charge des requérants d'asile sous leur responsabilité (al. 5).

Dans une étude consacrée à cette question, le prof. KÄLIN demande que l'initiative soit déclarée nulle pour cause de violation du droit international public. La Direction du droit international public et l'Office fédéral de la justice se rallient à cette proposition alors que la Chancellerie fédérale s'y oppose.

- 3 Fondé sur l'exposé des arguments qui ont été directement développés dans cette note de discussion par les offices intéressés de la Confédération, le Conseil fédéral devrait décider si l'une ou l'autre ou les deux initiatives doivent être déclarées nulles.



SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI
 CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE
 CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

3003 Bern, 10. November 1993
 Wi(BV121III.TXT)

An den B u n d e s r a t

Aussprachepapier

Eidgenössische Volksinitiativen
 "für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" (SP) und
 "für eine vernünftige Asylpolitik" (SD/NA).
 Antrag auf Gültigkeit oder Ungültigerklärung?
 Vorentscheide des Bundesrates für die Botschaft

1 Ausgangslage

11 Eidgenössische Volksinitiative "für weniger Militärausgaben
 und mehr Friedenspolitik" (SP) ["Halbierungsinitiative"]

111 Ziel der Volksinitiative

Die Volksinitiative (Wortlaut vgl. *Beilage 1*) will im wesentlichen die Militärausgaben schrittweise halbieren und die eingesparten Beträge aussenpolitisch für Entwicklungshilfe und Konfliktverhütung, innenpolitisch für zusätzliche soziale Sicherheit reservieren.

112 Rechtsgutachten Prof. RICHLI

In einem dem Eidg. Militärdepartement erstatteten Rechtsgutachten gelangt Prof. Paul RICHLI (HSG St. Gallen) zum Schluss, dass die Initiative

- a. durchführbar sei;
- b. nicht direkt anwendbares Verfassungsrecht kreiere;

- c. im Licht der Doktrin die Einheit der Materie mit dem Auftrag zum Ausgabentransfer verletze: es fehle der sachliche Zusammenhang ähnlich wie bei der 1955 ungültig erklärten "Chevallier-Initiative", die ebenfalls einen Abbau der Militärausgaben und einen teilweisen Transfer der Mittel in die Sozialpolitik verlangte. Jeder anderslautende Entscheid stelle die Interessen der Initianten ungerechtfertigt jenen der Stimmberechtigten auf unverfälschte Stimmabgabe voran und verunmögliche jedwede in sich schlüssige Konkretisierung des Erfordernisses der Einheit der Materie.

113 Opposition des Bundesamtes für Justiz gegen das Rechtsgutachten RICHLI

Das Bundesamt für Justiz (BJ) opponierte der Sicht Prof. RICHLI's mit folgenden Argumenten:

Das Prinzip der Einheit der Materie wird in der Praxis der Bundesbehörden seit Jahrzehnten sehr grosszügig gehandhabt. Insbesondere wird die Einheit der Materie dort noch bejaht, wo eine "abweichende" Materie einen Nebenpunkt betrifft, der infolge seiner politisch und sachlich beschränkten Tragweite für sich allein kaum zum Gegenstand eines gesonderten Volksbegehrens gemacht würde. Nach Auffassung des BJ kann Absatz 2 Buchstabe b der Volksinitiative, welcher vorschreibt, dass mindestens ein Drittel der eingesparten Militär-Ausgaben für "zusätzliche soziale Sicherheit im Inland" zu verwenden sei, als solcher Nebenpunkt bewertet werden. Denkbar wäre auch, als Hauptziel der Initiative das Festlegen finanzpolitischer Prioritäten zu betrachten, wobei die Verwendung bestimmter eingesparter Mittel für andere Sachgebiete (Friedensforschung, soziale Sicherheit) als relative Prioritäten festgelegt würden. Die Festlegung finanzpolitischer Prioritäten könne sehr wohl Gegenstand einer einzigen Volksinitiative sein, auch wenn damit (unvermeidlicherweise) verschiedene Sachgebiete in Verbindung gebracht würden.

Das BJ ist deshalb der Auffassung, die Ungültigerklärung der Volksinitiative "Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" würde eine Praxisänderung darstellen und wäre dem Parlament gegebenenfalls als solche zu unterbreiten.

12 Eidgenössische Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" (SD/NA)

121 Ziel der Volksinitiative

Die Volksinitiative (Wortlaut vgl. *Beilage 2*) will im wesentlichen

- a. den Flüchtlingsbegriff von Verfassungen wegen restriktiv definieren und erweiternder Umschreibung entziehen sowie jegliche Asylgewährung zeitlich auf die Dauer der Gefährdung begrenzen (Abs. 1);
- b. die rechtsgültige Stellung von Asylgesuchen nurmehr an bestimmten Eingangstoren zur Schweiz oder aber im Ausland zulassen (Abs. 2), die rechtskräftige Erledigung sämtlicher Asylverfahren binnen sechs Monaten verlangen und Zwischenverfügungen und Rekursentscheide der Anfechtbarkeit entziehen (Abs. 3);
- c. illegal eingereiste und rechtskräftig abgewiesene Asylbewerber umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit aus der Schweiz wegweisen lassen (Abs. 4);
- d. ein Recht der Gemeinden statuieren, die Aufnahme von Asylbewerbern in eigene Obhut zu verweigern (Abs. 5);
- e. die Hilfe der Schweiz an bedrohte Menschen in der Region ihres Heimatstaates oder in andern gefährdungsfreien Zonen ausserhalb der Schweiz verfassungsrechtlich verankern (Abs. 6).

122 Aufsatz Prof. KÄLINS

In einem Aufsatz unter dem Titel "Internationale Menschenrechtsgarantien als Schranke der Revision von Bundesverfassungsrecht. Das Beispiel völkerrechtswidriger Asylinitiativen" (erschieden in: *Aktuelle juristische Praxis* 2 [1993] 243-257) gelangt der Berner Staatsrechtslehrer Prof. Walter KÄLIN zum Schluss, die Forderung der SD-Asylinitiative, dass die Forderung auf Ausschaffung aller illegal eingereisten Asylbewerber klar gegen Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK und Art. 33 der Flüchtlingskonvention FK verstosse. "Eine völkerrechtskonforme Auslegung der Forderung (etwa in dem Sinn, dass nur Ausschaffungen in verfolgungssichere Drittstaaten vorgesehen seien) lässt sich angesichts der Formulierung des entsprechenden Absatzes und der allgemeinen Zielrichtung der Initiative kaum vornehmen. Flüchtlingskonvention und EMRK lassen sich zwar kündigen, damit vermag sich die Schweiz aber weder vom

gewohnheitsrechtlichen Rückschiebeverbot für Flüchtlinge noch vom ius cogens-Verbot der Rückschiebung bei drohender Folter und Tötung zu entbinden. Da es um nichtwiedergutzumachende Eingriffe in besonders schwerwiegende Rechtsgüter handelt, kann der Verzicht auf eine Ungültigerklärung auch nicht mit der Möglichkeit begründet werden, angesichts besonders schwerwiegender Interessen der Schweiz sei diese bereit, die Folgen einer Völkerrechtsverletzung auf sich zu nehmen." (Ziff. V 2 Bst. c, S. 24f des Separatabzugs).

123 Stand der verwaltungsinternen Diskussion

123.1 Aussprache unter den Bundesämtern vom Februar 1993

Die Direktion für Völkerrecht und das Bundesamt für Flüchtlinge votierten aufgrund des Aufsatzes von Walter KÄLIN vorbehaltlos für Ungültigkeit der SD-Initiative wegen Verletzung von völkerrechtlichem ius cogens; das Bundesamt für Justiz erwog neben der vollumfänglichen Ungültigerklärung auch noch eine Teilungültigerklärung allein von Abs. 4 der Initiative für den Fall, dass nicht der Flüchtlingsbegriff von Abs. 1 der Initiative weitergehende Völkerrechtswidrigkeiten zutage fördere. Eventualiter schloss sich die Bundeskanzlei einem Erkenntnis auf Teilungültigkeit an; doch votierte sie in der Hauptsache für Gültigkeit der Initiative mit der Begründung, dass nach Art. 71 BV alle Rechte der Behörden (also auch jenes auf Ungültigerklärung einer Initiative) unter dem Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen stehen, und dass Völkerrechtswidrigkeit im Gegensatz zur Einheit der Materie und der Form (vgl. Art. 121 Abs. 3 und 4 BV) kein Kriterium ist, welches von Volk und Ständen jemals gutgeheissen worden wäre, sondern ein Desiderat allein einer demokratisch nie abgeseigneten Doktrin.

123.2 Gutachten des Bundesamtes für Justiz zur Frage der Teilungültigkeit

In einer departementsinternen Stellungnahme vom 12. August 1992 ist das BJ zum Ergebnis gelangt, die Teil-Ungültigerklärung einer dem EWR-Recht widersprechenden Volksinitiative wäre verfassungsrechtlich an sich zulässig. In der juristischen Doktrin wird jedoch auch die Auffassung vertreten, die Teil-Ungültigerklärung sei verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

Was die "Asylinitiative" betrifft, ist das BJ indessen zum Schluss gekommen, eine Teil-Ungültigerklärung dieser Initiative komme nicht in Frage. Ein Wegfall von Absatz 4 der Initiative, welcher die sofortige und ohne jede Rekursmöglichkeit vollzogene Wegweisung illegal eingereister Asylbewerber vorsieht, hätte nämlich zur Folge, dass das objektiv erkennbare Konzept der Initiative grundlegend verändert würde. Zwar dürfte der in Absatz 1 der Initiative festgelegte Flüchtlingsbegriff durch Gesetz nicht verändert werden. Der von Absatz 4 befreite Verfassungsartikel würde es aber zulassen, Personen, welche die Kriterien des Flüchtlingsbegriffs nicht erfüllen, unter einem andern Status eine Aufenthaltsmöglichkeit einzuräumen. Damit würde die Initiative praktisch ihres Sinnes entleert. Deshalb bleibt nach Auffassung des BJ im Fall der "Asylinitiative" keine andere Möglichkeit als die ganze Initiative für ungültig zu erklären.

123.3 Gutachten der Direktion für Völkerrecht zur Frage des Flüchtlingsbegriffs

Dem Prinzip des Non-Refoulement kommt heute nach allgemeiner Auffassung zumindest in Westeuropa ohne Einschränkung völkergewohnheitsrechtlicher Charakter zu. Es verbietet die Rückschiebung von Flüchtlingen im Sinne der Genfer Konvention von 1951 in einen Verfolgerstaat.

Die "Asylinitiative" (Abs. 1) definiert den Flüchtlingsbegriff enger als derjenige, auf den sich das Non-Refoulement-Prinzip bezieht. Sie verlangt zudem, dass illegal eingereiste Asylbewerber oder solche, welche die Anforderungen ihres engeren Flüchtlingsbegriffs nicht erfüllen, umgehend weggewiesen werden (Abs. 4). Aus dem Gesamtkontext ergibt sich somit zweifelsfrei, dass Abs. 1 der Initiative nicht nur die Erteilung des gesetzlichen Asyls einschränken will, sondern abschliessend den Personenkreis definiert, dem aus Verfolgungsgründen eine Aufenthaltsgenehmigung gewährt werden kann. Das Wort "Asyl" in diesem Absatz meint somit nicht den gesetzlichen Asylbegriff, sondern "Asyl" im weiteren Sinn der Schutzgewährung.

Es wäre daher mit der Initiative nicht vereinbar, den vom Non-Refoulement-Prinzip geschützten Personen, welche illegal eingereist sind oder dem

Flüchtlingsbegriff der Initiative nicht genügen, unter einem andern Titel Schutz zu gewähren. Die Schweiz wäre bei einer Annahme der Initiative zur regelmässigen Verletzung des Non-Refoulement-Prinzips gezwungen und befände sich so in einem nicht zu behebenden Dauerkonflikt mit dem Völkergewohnheitsrecht.

Eine Teilungültigerklärung durch Streichung des Abs. 4 könnte den Konflikt mit dem Völkergewohnheitsrecht nicht beheben. Es bliebe das Problem der abschliessenden Definition des Personenkreises, dem aus Verfolgungsgründen Schutz gewährt werden kann (Abs. 1). Zu dessen Beseitigung brauchte es eine Umdeutung von Abs. 1 in dem Sinne, dass lediglich der Personenkreis, dem das gesetzliche Asyl gewährt wird, eingeschränkt würde, während die andern völkerrechtlich geschützten Personen andere Aufenthaltstitel erhalten könnten. Damit hätte die Initiative aber kaum mehr etwas mit ihrem ursprünglichen Inhalt gemein.

123.4 Ergebnis der verwaltungsinternen Diskussion

Aufgrund der beiden Gutachten stehen einander also zwei Theorien gegenüber:

- a. Die Theorie der Direktion für Völkerrecht und des Bundesamtes für Justiz, wonach die SD-Initiative wegen Verletzung zwingenden und höherrangigen Völkerrechts für vollständig ungültig zu erklären ist;
- b. Die Theorie der Bundeskanzlei, wonach die SD-Initiative zur Ablehnung zu empfehlen, aber gültig ist, weil Volk und Stände bisher keinen grundsätzlichen Primat von Völkerrecht über das Landesrecht gutgeheissen haben. Wenn schon die verfassungsrechtlich grundgelegte Möglichkeit zur Ungültigerklärung von Initiativen bei Verletzung der Einheit der Materie oder der Form nur sehr zurückhaltend angewendet wird, so muss es erst recht die Völkerrechtswidrigkeit, die kein von Volk und Ständen abgesegetes verfassungsrechtliches Kriterium darstellt.

13 Einleitung einer neuen, konsistenten Praxis oder Festhalten an der bisherigen inhaltlichen Bekämpfung

Der Bundesrat wird ersucht um eine gemeinsame Diskussion beider Initiativen und einen Entscheid über die Aufrechterhaltung der alten oder aber die Einleitung einer neuen, aber immer in sich stichhaltigen Praxis.

2 Bisherige Praxis des Bundesrates bei Volksinitiativen

21 Zur Einheit der Materie

Die bisherige Praxis des Bundesrates zur Einheit der Materie ist sehr zurückhaltend. Volksinitiativen wie die Kriseninitiative der SPS (für den Uebergang zu einem weitgehend planwirtschaftlichen System), jene des LdU gegen Steueroasen und ein neues Steuersystem oder jene des mouvement des locataires für ein Recht auf Wohnung und für einen Ausbau des Familienschutzes wurden weder unter dem Gesichtswinkel der Einheit der Materie noch jenem der Einheit der Form für ungültig erklärt. Die Grundsätze der Theorie des Bundesrates wurden 1948 wie folgt zusammengefasst: *"Die Initiative ist nicht nur eines unserer wichtigsten Volksrechte, sondern sie gehört auch zu jenen, welche keine inhaltlichen Einschränkungen ertragen. Sie kann ihren Zweck nur erfüllen, wenn den Initianten in der Bestimmung des Inhalts volle Freiheit gelassen wird, im Vertrauen darauf, dass Volk und Stände bei der Abstimmung zum Rechten sehen werden."* (BBl 1948 III 919).

22 Zum Primat des Völkerrechts

Was für die Einheit der Materie ausgeführt worden ist, gilt analog hinsichtlich der Praxis des Bundesrates zur Frage des Primats von Völkerrecht gegenüber eidgenössischen Volksinitiativen (BBl 1954 I 737ff, speziell 750): *"Insbesondere gibt es keine unserer Verfassung übergeordneten Vorschriften, welche die Aufstellung einer gültigen Verfassungsvorschrift verhindern könnten. Auch die Sätze des Völkerrechts und die Verpflichtungen aus einem Staatsvertrag sind für den Verfassungsgeber keine absoluten Hindernisse. ... Verneint man aber das Bestehen solcher Schranken, so fällt die Möglichkeit, dass die Bundesversammlung die Rheinauinitiative ungültig erklären*

und der Volksabstimmung entziehen könnte, ohne weiteres ausser Betracht. Ausserdem würde das eine mit der Verfassung nicht vereinbare Verschiebung der Kompetenzen bedeuten. Denn es steht ausser Zweifel, dass in der Eidgenossenschaft nur dem Volk und den Ständen die Befugnis zustehen kann, darüber zu entscheiden, was in die Verfassung aufgenommen werden kann und was nicht. Um sie in dieser Entscheid von der Bundesversammlung unabhängig zu machen, ist gerade die Initiative eingeführt worden. Sie würde ihren Sinn verlieren, wenn die Bundesversammlung eine Initiative aus inhaltlichen Gründen ungültig erklären könnte." Beide Räte stimmten dem Bundesrat in dieser Argumentation zu. Auch später wurde an der Auffassung festgehalten, "... dass eine Verfassungsvorschrift vor einem bereits bestehenden Staatsvertrag in dem Sinne den Vorrang ... hat, dass internrechtlich auf die Verfassungsbestimmung abzustellen ist." (VEB 29.22). Gleich argumentierte der Bundesrat auch noch bei der NA-Initiative für ein (rückwirkendes) Staatsvertragsreferendum u.a. zum Italienerabkommen (BBl 1974 II 1152f); auch damals folgten die eidg. Räte dieser Argumentation.

- 3 Heutige Positionen der Bundesämter und ihre Begründung
- 31 Generalsekretariat EMD
- 311 "Halbierungsinitiative": Einheit der Materie

In bezug auf die Praxis der Bundesbehörden - die auch in der Doktrin oft kritisiert wurde - besteht weitherum ein gewisses Unbehagen. Die bisherige sehr large Praxis ist mit ein Grund für die Flut von Volksinitiativen, die heute den Stimmbürger, die Parteien und die Institutionen schon beinahe überfordern. Ohne Gegensteuer der Behörden dürfte diese Situation noch einige Zeit andauern, denn eine grundlegende Sanierung der Situation durch eine gesamtheitliche Revision der Volksrechte scheint nicht absehbar. Bei dieser Initiative bietet sich den Bundesbehörden die Gelegenheit einer Kurskorrektur. Sie sollte wahrgenommen und die bisherige Praxis wieder etwas verwesentlicht werden. Die Auffassung von Prof. RICHLI ist mindestens vertretbar, was auch vom Bundesamt für Justiz anerkannt wird.

Schon beim ersten Ausgabentransferauftrag (zusätzliche internationale Friedenspolitik) liegt der nötige sachliche Zusammenhang mit dem Kürzungsauftrag nicht ohne weiteres auf

der Hand. Die beiden Themen können nur unter Zuhilfenahme des Oberbegriffs "Sicherheitspolitik" zu einem sachlichen Zusammenhang verklammert werden. Dass dies beim zweiten Transferauftrag (mehr soziale Sicherheit im Inland) scheitert, ist einsichtlich. Würde man auch die Sozialpolitik im Inland in die Sicherheitspolitik einbeziehen, würde dieser Begriff sämtliche Konturen verlieren. Kommt hinzu, dass die Initiative von "Landesverteidigung" spricht und sich eine Verteidigung doch wohl nur gegen aussen richtet. Unter diesen Umständen dürften die Bundesbehörden auf Verständnis stossen, wenn sie zwischen dem Kürzungsauftrag und dem Postulat nach mehr sozialer Sicherheit im Inland keinen sachlichen, sondern lediglich einen - für die Einheit der Materie nicht genügenden - finanziellen Zusammenhang sehen. Eine solche Auffassung stünde im Einklang mit der Auffassung der herrschenden Lehre, wonach die mit der vorliegenden Initiative vergleichbare "Chevallier-Initiative" die Einheit der Materie verletzt habe (auch der Bundesrat äusserte seinerzeit diesbezüglich Zweifel).

Einer Argumentation, wonach der zweite Transferauftrag als Nebenpunkt mit beschränkter politischer und sachlicher Tragweite betrachtet werden könne, der für sich allein kaum zum Gegenstand eines gesonderten Volksbegehrens gemacht würde bzw. bei der Unterschriftensammlung (oder bei der Abstimmung) kein entscheidendes Sachbegehren darstelle, kann nicht zugestimmt werden. Denn es geht hier immerhin um einen Drittel der verlangten Kürzung bzw. um die Hälfte des Transferauftrags in der Grössenordnung von rund 1'000 Millionen Franken. Es ist mit grosser Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass viele Bürger dem Hauptbegehren (Kürzung der Militärausgaben) und damit der Initiative nur zustimmen, wenn nicht die ganze Kürzung ins Ausland fliesst. Dieser Punkt dürfte bei der Unterschriftensammlung und im Abstimmungsverhalten eine erhebliche Rolle spielen und kann deshalb kaum als Nebenpunkt taxiert werden. Es besteht somit kein Grund, bei diesem Punkt den Grundsatz der Einheit der Materie nicht durchzusetzen.

Aus rechtlicher Sicht sieht das Generalsekretariat des EMD keine zwingenden Gründe, die gegen die Anwendung einer strengeren Praxis auf die vorliegende Initiative sprechen. Der Vertrauensschutz kann nicht so weit gehen, dass das für den Gültigkeitsentscheid zuständige Parlament eine neue Praxis im voraus ankündigen müsste. Aus den Erwägungen in der Botschaft und sicherlich auch in den parlamentarischen Voten zur "Halbierungsinitiative" sollte im übrigen genügend klar hervorgehen, in welcher Hinsicht die Praxis verschärft wird, sodass künftige Initianten in der Lage sein sollten,

sich daran zu orientieren. Eine kasuistische Lösung würde das Generalsekretariat des EMD einer "generell-abstrakten" Umschreibung der neuen Praxis vorziehen; letztere scheint nur schwer realisierbar (wie die Vergangenheit zeigt) und müsste eher im Rahmen einer Aenderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte oder gar im Rahmen einer Verfassungsrevision (Ueberprüfung der Volksrechte) erfolgen.

312 "Halbierungsinitiative: Teilungültigkeit?"

Die Frage der Teilungültigkeit stellt sich bei einer Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie nicht. Die Initiative müsste als Ganzes ungültig erklärt werden (Art. 75 Abs. 1 BPR).

32 Direktion für Völkerrecht (DV)

321 Primat des Völkerrechts

Nach Auffassung der DV entspricht es dem Sinn und Zweck des Völkerrechts, dass es als überstaatliches Recht dem innerstaatlichen Recht vorgeht. So ist ein Staat, der durch innerstaatliches Recht Völkerrecht verletzt, völkerrechtlich hierfür verantwortlich. Es ist allerdings Sache der Staaten, diesen Vorrang des Völkerrechts im Landesrecht zu verwirklichen.

Unsere Rechtsordnung geht von einer monistischen Rechtsauffassung aus, nach welcher Völkerrecht und Landesrecht eine einheitliche Rechtsordnung bilden. Das Völkerrecht ist also ein integrierender Bestandteil des Landesrechts und gilt nach Eintreten der völkerrechtlichen Bindung direkt, ohne dass es in Landesrecht übergeführt werden muss; dies gilt auch für das völkerrechtliche Grundprinzip des Vorrangs des Völkerrechts, welches ohne weiteres Zutun einen festen Bestandteil unserer Rechtsordnung bildet. Die unmittelbare Bindung an die geltenden völkerrechtlichen Normen erstreckt sich auf alle Organe der Eidgenossenschaft, da die Pflicht der Schweiz zur Erfüllung völkerrechtlicher Bindungen auch diese umfasst (VPB 53.54 Nr. 13).

Dass das Völkerrecht grundsätzlich unserem Landesrecht vorgeht, ist mehrfach von den Organen des Bundes bestätigt worden. Insbesondere der Bundesrat, aber auch das Bundesgericht haben diesen Grundsatz wiederholt anerkannt. Ausserdem ergibt sich der Vorrang des Völkerrechts aus den Artikeln 26 und 27 des für die Schweiz am 6. Juni 1990 in Kraft getretenen Uebereinkommens über das Recht der Verträge (SR 0.111).

Das Primat des Völkerrechts wirkt sich folgendermassen auf die Zulässigkeit völkerrechtswidriger Volksinitiativen aus: Falls eine Volksinitiative im Widerspruch zu einer völkerrechtlichen Bindung der Schweiz steht, die von der Schweiz einseitig aufgelöst werden kann, ist die Initiative zulässig, da der Widerspruch durch Auflösung der völkerrechtlichen Bindung nach positivem Ausgang der Volksabstimmung behoben werden kann. Dies ist der Fall der bisher wenig zahlreichen Volksinitiativen gewesen, die mit dem Völkerrecht nicht vereinbar waren. Verstösst eine Volksinitiative jedoch gegen einen nichtkündbaren Staatsvertrag, gegen Völkergewohnheitsrecht oder gar gegen zwingendes Völkerrecht (*ius cogens*), so ist die Volksinitiative, deren Widerspruch zum Völkerrecht ja nicht überwunden werden kann, für nichtig zu erklären. Dies ist auch der Standpunkt der herrschenden Lehre.

322 Haltung der Direktion für Völkerrecht

Aus den Ziffern 123.3 und 321 lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen: Alle Organe der Eidgenossenschaft sind dem Völkerrecht verpflichtet. Die vorliegende Volksinitiative der Schweizer Demokraten steht im Widerspruch zum Non-Refoulement-Prinzip, welches auf dem Völkergewohnheitsrecht beruht und demzufolge von der Schweiz nicht einseitig gekündigt werden kann. Das Bundesgericht bezeichnet das sich aus Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention ergebende Rückschiebungsverbot, das dem Non-Refoulement-Prinzip der Flüchtlingskonvention entspricht, gar als zwingendes Völkerrecht, als *ius cogens* also (BGE 109 Ib 72). Der Widerspruch zwischen der Volksinitiative und dem Prinzip des Non-Refoulement ist aus diesen Gründen unlösbar und würde die Schweiz, im Falle der Annahme der Volksinitiative, in ständigen Konflikt zum Völkerrecht bringen. Eine Volksinitiative jedoch, die gegen Völkergewohnheitsrecht oder sogar gegen *ius cogens* verstösst, ist nicht zuzulassen. Die herrschende Lehre vertritt ebenfalls diese Auffassung. Der Widerspruch zum Völkerrecht betrifft zudem den Kerngehalt der Volksinitiative, weshalb eine Teilungültigkeit der letzteren ausgeschlossen ist.

Die Initiative der Schweizer Demokraten für eine vernünftige Asylpolitik ist daher durch die eidgenössischen Räte auf Antrag des Bundesrates für null und nichtig zu erklären.

33 Bundesamt für Justiz

Das BJ ist der Auffassung, eine Änderung der Praxis zur Einheit der Materie von Volksinitiativen sei nicht

angezeigt, zumal für behördliche Vorlagen eine Verschärfung der Anforderungen an die Einheit der Materie bisher nicht ins Auge gefasst worden ist. Sollte der Bundesrat dennoch eine solche Praxisänderung einleiten wollen, so sollte die strengere Handhabung des Prinzips der Einheit der Materie nicht bereits auf die Volksinitiative "Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" Anwendung finden. Dem Parlament wäre in der Botschaft zu beantragen, diese Initiative in Anbetracht der bisherigen Praxis noch für gültig zu erklären, aber die Anforderungen an die Einheit der Materie für die Zukunft zu verschärfen. Die Kriterien der neuen Praxis könnten allenfalls in einem separaten Bericht festgehalten werden. Mit diesem Vorgehen würde das Vertrauen in die bisherige large Praxis honoriert und der Vorwurf vermieden, man ändere die Spielregeln während des Spiels. Auch das Bundesgericht ändert seine Praxis gelegentlich nur nach vorheriger Ankündigung (vgl. hiezu BGE 111 Ia 113 E. 4). Ebenso ist z.B. die Praxis zur Gewährleistung von kantonalen Verfassungsrevisionen, die dem Stimmvolk gekoppelt mit Ausführungsgesetzen unterbreitet worden sind, geändert worden (vgl. BBl 1980 III 1153 f und 1981 II 875). Auch im Fall des Verbots der Rückwirkung von Volksinitiativen sind hängige Volksinitiativen nicht mit einer Praxisänderung neuen Regeln unterworfen worden.

Was die "Asylinitiative" betrifft, ist das BJ der Meinung, eine Teil-Ungültigerklärung komme nicht in Frage (vgl. oben Ziff. 123.2). Somit kann die Grundsatzfrage, ob eine Teil-Ungültigerklärung verfassungsrechtlich überhaupt zulässig wäre, offen bleiben.

34 Bundeskanzlei

- 341 Nach Ansicht der Bundeskanzlei geht es bei beiden Initiativen nicht um reine Rechtsfragen, sondern um eminent politische Probleme, bei denen es *rechtlich vertretbar und politisch vernünftig* ist, auf *Gültigkeit* zu erkennen.

Eine *Ungültigerklärung* bedeutet nichts anderes, als *Volk und Ständen den Entscheid über die beiden Initiativen vorzuenthalten*. Dies ist der - wohlüberlegte - Grund der liberalen Haltung der Behörden, Volksinitiativen nicht ohne absolut zwingenden Grund für ungültig zu erklären; dabei ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung jeweils *der für die Initianten günstigsten Auslegungsmöglichkeit der Vorzug zu geben* (ZBl 67 [1966] 34).

Die Bundesverfassung verteilt die Kompetenzen unter die Behörden unter dem Vorbehalt des Entscheidungsrechts von Volk und Ständen (Art. 71 BV); sie erklärt auch sich selber

für permanent änderbar (Art. 118 BV). D.h. Volk und Stände sind nicht zu übergehen, sondern immer wieder neu von der Richtigkeit der eingeschlagenen Politik zu überzeugen.

- 342 Speziell im gegenwärtigen Zeitpunkt scheint es der Bundeskanzlei verfehlt, eine der Initiativen ohne absolut zwingende Gründe für ungültig zu erklären: Das EJPD bereitet ein *Paket zur Neuordnung der Volksrechte auf Verfassungsstufe* vor. In diesem Rahmen kann die Frage materieller Schranken der Verfassungsrevision neu und umfassend ausgelotet werden. Ein rein punktuelles Eingreifen in einem singulären Fall zieht den Geruch der Willkür nach sich, schafft Märtyrer und kann infolgedessen auch sachpolitisch kontraproduktiv wirken.
- 343 Was die "Halbierungsinitiative" zu den Militärausgaben anbelangt, so bestünde immerhin die verfassungsmässige Grundlage für eine Ungültigerklärung. Auch erlaubt die bundesgerichtliche Rechtsprechung - was in der Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz zum Gutachten RICHLI übergegangen wird - nicht, einen für die Einheit der Materie genügenden inneren "sachlichen Zusammenhang" allein aufgrund der finanziellen Auswirkungen zweier Erlassesteile anzunehmen (vgl. BGE 90 I 69-76, hier: 74-76 E. 2 c und 3).

Immerhin stellt sich bei der Argumentation des BJ die Frage, ob, wenn bei der Asylinitiative eine Teilungültigerklärung ausser Betracht fallen soll, weil die Abs. 1 und 4 keine Nebenpunkte enthielten, nicht bei der "Halbierungsinitiative" - vorausgesetzt, man erachte den Ausgabentransfer zur Sozialpolitik mit dem BJ tatsächlich als blossen Nebenpunkt (vgl. Ziff. 113 hiervor) - eine Teilungültigerklärung dieses Nebenpunktes (Abs. 2 Bst. b der Initiative) in Betracht zu ziehen wäre.

Aber schon das Präjudiz der Ungültigerklärung einer Ausgabentransferinitiative ("Chevallier"-Initiative, ungültig erklärt mit Stichentscheid des Nationalratspräsidenten) ist brüchig: stärker als auf die fehlende Einheit der Materie berief sich der Bundesrat beim Antrag auf Ungültigerklärung auf die absolute zeitliche *Undurchführbarkeit* der mit klaren und engen Fristen formulierten Initiative. Zuzugeben ist dem Gutachten RICHLI, dass sich die Doktrin heute für eine restriktivere Praxis (also mehr Ungültigerklärungen) ausspricht. Die Praxis der Bundesbehörden hingegen war bisher bewusst liberal. Hinzu kommt, dass der Grundsatz der Einheit der Materie Allgemeingültigkeit beanspruchen darf (VEB 31.11; BGE 97 I 672ff), dass sich mithin die Behörden an den gleichen Massstäben messen lassen müssten, die sie an Volksinitiativen anlegen.

344 Dies gilt freilich auch für die Asylinitiative: Muss sich der eidgenössische Gesetzgeber - falls diese Initiative wegen Völkerrechtswidrigkeit für *ungültig* erklärt wird - nicht fragen lassen, was denn *Art. 9 Abs. 1 und 2 des geltenden Asylgesetzes (SR 142.31)* als Blankocheck ("*in Abweichung vom Gesetz*", Abs. 2) für den Bundesrat zur Einschränkung des Asylrechtsanspruchs und als Restriktionsklausel ("*gewährt die Schweiz so lange Asyl, als dies nach den Umständen möglich ist*", Abs. 1) noch für völkerrechtskonforme Garantien bieten? Lässt es sich vertreten, dass die Bundesversammlung Volk und Ständen unter Hinweis auf das Völkerrecht den Entscheid über etwas vorenthält, was sie als einfacher Gesetzgeber dem Bundesrat unter Ausschaltung von Parlament und Referendum zugesteht?

Was die Asylinitiative anbetrifft, so spricht die heute überwiegende Doktrin (GUGGENHEIM, KÄLIN, MALINVERNI, MÜLLER, SALADIN, WILDHABER, neustens offenbar auch AUBERT) zwar ebenfalls für eine Ungültigerklärung. Die Praxis des Bundesrates ist aber seit 1954 auch hier bewusst zurückhaltend (vgl. etwa VEB 29.22).

Das Problem besteht also seit 40 Jahren. Der *Bundesverfassungsgeber hätte Zeit gehabt, durch Verfassungsänderung die Ungültigkeitsgründe mit Zustimmung von Volk und Ständen um das Kriterium völkerrechtliches ius cogens zu erweitern*. Hat er es - trotz entsprechender Debatten (vgl. Amtl. Bull. 1976 N 78f und 317-326) - nicht getan, so wird ihm eine Ungültigerklärung der Asylinitiative den Vorwurf der Willkür und der *Verletzung von Treu und Glauben* gegenüber den initiierenden Stimmberechtigten eintragen, zumal die völkerrechtlich ebenfalls problematische NA-Initiative "gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen mit dem Ausland" gültig erklärt worden war (Amtl. Bull. 1976 N 317-326). Auch das Parlament hat hinsichtlich Ungültigerklärung von Volksinitiativen vergleichbar argumentiert: "*Es ist Sache des Verfassungsgebers, das Volksrecht formell oder materiell zu begrenzen. Dies entspricht der langjährigen Praxis des Bundesrates und auch der klaren Mehrheit des Nationalrates, die sich bei der Gültigerklärung der Initiative der Nationalen Aktion über das Staatsvertragsreferendum manifestierte. Wenn mithin in der Verfassung keine Schranken bestehen, so dürfen sie sicher nicht in ein Gesetz hineingeschuggelt werden. (...) die Wünschbarkeit materieller Schranken in der Verfassung muss bei der Neugestaltung des Initiativrechts auf der Verfassungsstufe behandelt werden.*" (Amtl. Bull. 1976 N 78, Votum Kommissionspräsident ENG).

Eine konstante Praxis bedarf aber nach der bundesgerichtlichen und bundesrätlichen Rechtsprechung zur Aenderung der Revision des formellen Gesetzes, in casu der Verfassung (vgl. BGE 83 I 173; VEB 27.11).

Der Hinweis der Direktion für Völkerrecht auf den ius cogens-Charakter des Non-Refoulement-Prinzips (BGE 109 Ib 72) bedarf u.E. der Differenzierung. Das Bundesgericht hat an der zitierten Stelle wörtlich ausgeführt: "Gemäss Art. 3 ERMK darf niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden. Das Bundesgericht betrachtet diese Vorschrift und in gleicher Weise auch Art. 3 Ziff. 2 EAUE (Europäisches Auslieferungsübereinkommen vom 13. Dezember 1957) als *zwingende Regeln des Völkerrechts, die beim Entscheid über ein Auslieferungsbegehren zu beachten sind, unabhängig davon, ob die Schweiz mit dem ersuchenden Staat durch das EAUE oder die EMRK, durch einen zweiseitigen Staatsvertrag oder überhaupt durch kein Abkommen verbunden ist* (BGE 108 Ib 411; 106 Ib 304f E. 5; 101 Ia 541; 99 Ia 555f)."

Daraus ist konkret abzuleiten: Die Asylinitiative ist nach der für sie günstigsten Möglichkeit (vgl. Ziff. 341 hiervor), d.h. völkerrechtskonform auszulegen, Volk und Ständen zum Entscheid vorzulegen und - Annahme vorausgesetzt - anzuwenden. Wo dies im Einzelfall nicht möglich ist, gehen ihr die zwingenden völkerrechtlichen Normen des Non-Refoulement und des Folterverbots vor. Dass die Initiative ohne die virtuell völkerrechtswidrigen Teile gar nicht lanciert worden wäre, ist eine unzulässige Annahme: Auch etwa in der Forderung, dass keine Gemeinde zur Aufnahme von Flüchtlingen gezwungen werden könne (Abs. 5), steckt wohl genug eigener politischer Zündstoff.

- 345 Nach Ansicht der Bundeskanzlei entstünde juristisch ein offenes Missverhältnis zwischen einer vorbehaltlosen Gültigerklärung der "Halbierungsinitiative", für die eine Verfassungsgrundlage und ein (brüchiges) Präjudiz bestehen, und einer vorbehaltlosen Ungültigerklärung der Asylinitiative, für die keine Verfassungsgrundlage besteht und sämtliche bisherigen Präjudizien in die Gegenrichtung (Gültigerklärung) zeigten. Politisch wäre eine solche Divergenz umso auffälliger, als die Botschaften zu den beiden Initiativen sehr kurz nacheinander verabschiedet werden müssen.

4 Zeitplan

Die Botschaft zur Asylinitiative muss von Gesetzes wegen im Juli 1994, jene zur Halbierungsinitiative im September 1994 vom Bundesrat verabschiedet werden. Aufgrund der Bundesratsbeschlüsse vom 16. September 1992 und vom 20.

A

*Aussprachepapier***Eidgenössische Volksinitiativen****"für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" (SP) und****"für eine vernünftige Asylpolitik" (SD/NA).****Antrag auf Gültigkeit oder Ungültigerklärung?****Vorentscheide des Bundesrates für die Botschaft**

Aufgrund des Aussprachepapiers der BK vom 11. November 1993,
Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Den eidgenössischen Räten wird beantragt, die eidgenössische Volksinitiative "für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" (SP) als *gültig* zu erachten und Volk und Ständen mit Empfehlung auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.
2. Den eidgenössischen Räten wird beantragt, die eidgenössische Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" (SD/NA) als *gültig* zu erachten und Volk und Ständen mit Empfehlung auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Für getreuen Protokollauszug:

Januar 1993 sind die Botschaftsentwürfe zur Asylinitiative im Januar 1994 und zur Halbierungsinitiative im März 1994 ins grosse Mitberichtsverfahren zu geben. Die Frage Ungültigkeit oder Gültigkeit mit Ablehnungsantrag hat erhebliche Auswirkungen auf Darstellung und Argumentationsrichtung der Botschaft. Aus diesem Grund ist ein rascher Grundsatzentscheid des Bundesrates dringend erwünscht.

5 Antrag

Der Bundesrat wird gebeten, aufgrund der vorliegenden Darlegungen eine Aussprache zu pflegen und seine künftige Praxis (Beschlussesdispositiv A: Gültigkeit beider Initiativen und Verwerfungsempfehlung; Beschlussesdispositiv B: Ungültigkeit beider Initiativen; Beschlussesdispositiv C: Gültigkeit der Militärinitiative, Ungültigkeit der Asylinitiative; Beschlussesdispositiv D: Ungültigkeit der Militärinitiative, Gültigkeit der Asylinitiative) festzulegen, damit die federführenden Departemente für beide Volksinitiativen mit klarem Auftrag ihre Botschaften ausarbeiten können.

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI
Der Bundeskanzler:

François COUCHEPIN



- Beilagen:
1. Beschlussesdispositive A, B, C und D zur **Wahl**;
 2. Eidgenössische Volksinitiative "für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" (SP), Wortlaut;
 3. Eidgenössische Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" (SD/NA), Wortlaut.

Protokollauszug an:

- | | |
|------|--|
| BK | 8 Ex. (BK FC, VK AC, VK Mu, Ks, Sk, Wi 3) z.K.; |
| EJPD | 5 Ex. zum Vollzug (betr. Eidgenössische Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik"); |
| EMD | 5 Ex. zum Vollzug (betr. Eidgenössische Volksinitiative "für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik"); |
| EDA | 5 Ex. z.K. |

B

*Aussprachepapier***Eidgenössische Volksinitiativen****"für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" (SP) und
"für eine vernünftige Asylpolitik" (SD/NA).****Antrag auf Gültigkeit oder Ungültigerklärung?****Vorentscheide des Bundesrates für die Botschaft**

Aufgrund des Aussprachepapiers der BK vom 11. November 1993,
Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Den eidgenössischen Räten wird beantragt, die eidgenössische Volksinitiative "für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" (SP) samt detaillierter Begründung wegen Verletzung der Einheit der Materie *ungültig* zu erklären und Volk und Ständen nicht zur Abstimmung zu unterbreiten.
2. Den eidgenössischen Räten wird beantragt, die eidgenössische Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" (SD/NA) samt detaillierter Begründung wegen Verletzung zwingender völkerrechtlicher Normen *ungültig* zu erklären und Volk und Ständen nicht zur Abstimmung zu unterbreiten.

Für getreuen Protokollauszug:

C

*Aussprachepapier***Eidgenössische Volksinitiativen****"für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" (SP) und****"für eine vernünftige Asylpolitik" (SD/NA).****Antrag auf Gültigkeit oder Ungültigerklärung?****Vorentscheide des Bundesrates für die Botschaft**

Aufgrund des Aussprachepapiers der BK vom 11. November 1993,
Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Den eidgenössischen Räten wird beantragt, die eidgenössische Volksinitiative "für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" (SP) als *gültig* zu erachten und Volk und Ständen mit Empfehlung auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.
2. Den eidgenössischen Räten wird beantragt, die eidgenössische Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" (SD/NA) samt detaillierter Begründung wegen Verletzung zwingender völkerrechtlicher Normen *ungültig* zu erklären und Volk und Ständen nicht zur Abstimmung zu unterbreiten.

Für getreuen Protokollauszug:

D

*Aussprachepapier***Eidgenössische Volksinitiativen****"für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" (SP) und
"für eine vernünftige Asylpolitik" (SD/NA).****Antrag auf Gültigkeit oder Ungültigerklärung?****Vorentscheide des Bundesrates für die Botschaft**

Aufgrund des Aussprachepapiers der BK vom 11. November 1993,
Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Den eidgenössischen Räten wird beantragt, die eidgenössische Volksinitiative "für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" (SP) samt detaillierter Begründung wegen Verletzung der Einheit der Materie *ungültig* zu erklären und Volk und Ständen nicht zur Abstimmung zu unterbreiten.
2. Den eidgenössischen Räten wird beantragt, die eidgenössische Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" (SD/NA) als *gültig* zu erachten und Volk und Ständen mit Empfehlung auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Für getreuen Protokollauszug:

Eidgenössische Volksinitiative

Eidgenössische Volksinitiative "für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik"

Die Volksinitiative lautet:

Die Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Uebergangsbestimmungen Art. 20 (neu)

¹Der Bund kürzt die Kredite für die Landesverteidigung jährlich um mindestens zehn Prozent gegenüber dem Voranschlag des Vorjahres, bis die Ausgaben für die Landesverteidigung auf mindestens die Hälfte der Rechnung des Jahres vor der ersten Kürzung reduziert sind. Die Teuerung wird dabei ausgeglichen.

²Mindestens je ein Drittel der dadurch eingesparten Beträge wird eingesetzt für:

- a. zusätzliche internationale Friedenspolitik (Schutz der Lebensgrundlagen, Entwicklungszusammenarbeit, Konfliktverhütung) und
- b. zusätzliche soziale Sicherheit im Inland.

³Der Bund fördert die Umstrukturierung der von der Abrüstung betroffenen Betriebe und Verwaltungen auf zivile Güter und Dienstleistungen. Er ergreift Massnahmen insbesondere zugunsten:

- a. der vom Abrüstungsprozess betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer;
- b. der vom Abrüstungsprozess betroffenen Regionen.

⁴Der Bund fördert und unterstützt schweizerische, europäische und weltweite Institutionen und Bemühungen für Konfliktverhütung, friedliche Streitbeilegung, Abrüstung und kollektive Sicherheit.

Initiative populaire fédérale

Initiative populaire fédérale

"pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix"

L'initiative populaire a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Dispositions transitoires art. 20 (nouveau)

¹La Confédération réduit annuellement les crédits alloués en faveur de la défense nationale de dix pour cent au moins par rapport au budget de l'année précédente jusqu'à ce que les dépenses militaires soient réduites de moitié au moins par rapport au compte de l'année précédant la première réduction. Le renchérissement est compensé.

²Sur les montants ainsi économisés sont affectés:

- a. au moins un tiers à des efforts supplémentaires en matière de politique de paix sur le plan international (protection du cadre de vie, coopération au développement, prévention des conflits);
- b. au moins un autre tiers à des efforts supplémentaires dans le domaine de la sécurité sociale en Suisse.

³La Confédération encourage la reconversion au secteur civil des entreprises et des administrations touchées par le processus de désarmement. Elle prend des mesures en particulier en faveur:

- a. des salariées et des salariés touchés par ce processus;
- b. des régions touchées par ce processus.

⁴La Confédération encourage et soutient, sur les plans suisse, européen et mondial, des institutions et des mesures servant à la prévention des conflits, à leur règlement pacifique, au désarmement et à la sécurité collective.

Iniziativa popolare federale

Iniziativa popolare federale
"per meno spese militari e più politica di pace"

L'iniziativa popolare federale ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è completata come segue:

Disposizioni transitorie art. 20 (nuovo)

¹La Confederazione riduce annualmente i crediti per la difesa nazionale di almeno il dieci per cento rispetto al preventivo dell'anno precedente fino a quando le spese per la difesa nazionale siano almeno dimezzate rispetto a quelle dei conti dell'anno precedente la prima riduzione. Il rincaro è compensato.

²Almeno un terzo delle somme così risparmiate è destinato rispettivamente:

- a. a un potenziamento della politica di pace a livello internazionale (protezione delle risorse vitali, cooperazione allo sviluppo, prevenzione dei conflitti)
- b. a un potenziamento della sicurezza sociale in Svizzera.

³La Confederazione promuove la riconversione, per la produzione di beni e servizi civili, delle aziende e amministrazioni toccate dal disarmo. Prende provvedimenti, in particolare a favore:

- a. dei dipendenti toccati dal processo di disarmo;
- b. delle regioni toccate dal processo di disarmo.

⁴La Confederazione promuove e sostiene, a livello svizzero, europeo e mondiale, istituzioni e sforzi volti alla prevenzione dei conflitti, alla soluzione pacifica delle controversie, al disarmo e alla sicurezza collettiva.

Eidgenössische Volksinitiative

Eidgenössische Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik"

Die Volksinitiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 69^{quater} (neu)

¹Die Schweiz kann Ausländern, die in ihrem Heimatstaat wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen an Leib, Leben oder in ihrer Freiheit persönlich gefährdet sind, für die Dauer ihrer Gefährdung vorübergehend Asyl gewähren. Dieser Flüchtlingsbegriff darf durch Gesetz nicht ausgedehnt werden.

²Asylgesuche können nur an gesetzlich bezeichneten Grenzstellen oder bei schweizerischen Vertretungen im Ausland eingereicht werden.

³Jedes Asylverfahren wird innert sechs Monaten rechtskräftig abgeschlossen. Zwischenverfügungen und Rekursentscheide sind nicht anfechtbar.

⁴Illegal eingereiste Asylbewerber und solche, deren Gesuch rechtskräftig abgewiesen worden ist, werden umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit aus der Schweiz weggewiesen. Der Bund sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen für den Vollzug.

⁵Keine Gemeinde kann verpflichtet werden, Asylbewerber in eigene Obhut aufzunehmen.

⁶Die Schweiz leistet, auch in Zusammenarbeit mit anderen Ländern, bedrohten Menschen Hilfe in der Region ihres Heimatstaates. Sie unterstützt Bestrebungen, ihnen das Leben im Ausland in einer Zone ohne Gefährdung im Sinne von Absatz 1 zu ermöglichen.

Eidgenössische Volksinitiative

II

Die Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Uebergangsbestimmungen Art. 20 (neu)

¹Das geltende Asylrecht bleibt bis zur Aenderung der Bundesgesetzgebung in Kraft, soweit es nicht Artikel 69^{quater} widerspricht. Bis zur Anpassung widersprechenden Gesetzesrechts regelt der Bundesrat das Verfahren auf dem Verordnungsweg.

²Soweit Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge dem neuen Artikel 69^{quater} widersprechen, verlieren sie innert einem Jahr seit Erwerbung seiner Annahme durch Volk und Stände für die Schweiz ihre Verbindlichkeit. Sie werden vom Bundesrat, soweit nötig, umgehend gekündigt.

³Auf Asylverfahren, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens von Artikel 69^{quater} nicht rechtskräftig abgeschlossen sind, findet das bisherige Recht Anwendung. Der Vollzug untersteht dem neuen Recht.

Initiative populaire fédérale

Initiative populaire fédérale
"pour une politique d'asile raisonnable"

L'initiative populaire a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 69^{quater} (nouveau)

¹La Suisse peut accorder temporairement l'asile aux étrangers dont la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté sont mises en danger dans leur pays d'origine en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques, pour le temps que dure la mise en danger. Cette notion de réfugié ne peut être étendue par la loi.

²Les demandes d'asile ne peuvent être déposées qu'auprès des postes frontière désignés par la loi ou auprès des représentations suisses à l'étranger.

³Toutes les procédures d'asile font l'objet d'une décision définitive dans les six mois qui suivent le dépôt de la requête. Les décisions incidentes et les décisions sur recours ne sont pas susceptibles de recours.

⁴Les requérants d'asile qui sont entrés illégalement en Suisse et ceux dont la demande a été rejetée de manière définitive sont renvoyés immédiatement; ils ne peuvent faire recours. L'exécution incombe à la Confédération, qui collabore avec les cantons.

⁵Aucune commune ne peut être contrainte à prendre en charge des requérants d'asile sous sa responsabilité.

⁶La Suisse s'efforce, notamment en collaboration avec d'autres Etats, d'aider dans la région de leur pays d'origine les personnes menacées. Elle soutient des mesures visant à leur permettre de vivre à l'étranger, dans une zone où elles ne sont pas mises en danger au sens du 1^{er} alinéa.

Initiative populaire fédérale

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Dispositions transitoires art. 20 (nouveau)

¹Les normes existantes en matière d'asile restent en vigueur jusqu'à ce que la révision de la législation fédérale prenne effet, pour autant qu'elles ne contreviennent pas à l'article 69^{quater}. Le Conseil fédéral règle la procédure par voie d'ordonnance jusqu'à ce que les normes non-conformes soient révisées.

²Les dispositions d'accords internationaux qui contreviennent à l'article 69^{quater} ne sont plus contraignantes pour la Suisse à compter d'une année après la validation du scrutin par lequel le peuple et les cantons ont accepté cette norme constitutionnelle. Le cas échéant, le Conseil fédéral les résilie sans retard.

³Les procédures d'asile qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision définitive lors de l'entrée en vigueur de l'article 69^{quater} sont régies par l'ancien droit. L'exécution tombe sous le coup du nouveau droit.

Iniziativa popolare federale

Iniziativa popolare federale "per una politica d'asilo razionale"

L'iniziativa popolare federale ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 69^{quater} (nuovo)

¹La Svizzera può dare asilo temporaneo, limitato alla durata del pregiudizio, a stranieri che nel loro Paese d'origine sono esposti personalmente a pericoli che ne minacciano la vita, l'integrità corporale o la libertà per considerazioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le loro opinioni politiche. Questa nozione di rifugiato non può essere estesa tramite legge.

²Le domande d'asilo possono essere presentate soltanto ai posti di confine designati dalla legge o presso le rappresentanze svizzere all'estero.

³Ogni procedura d'asilo deve passare in giudicato entro sei mesi. Le decisioni intermedie e su ricorso non sono impugnabili.

⁴I richiedenti asilo introdottisi illegalmente e quelli la cui domanda è stata respinta definitivamente sono allontanati immediatamente dalla Svizzera senza possibilità di ricorso. L'esecuzione spetta alla Confederazione, in collaborazione con i Cantoni.

⁵I Comuni non possono essere obbligati ad accogliere richiedenti asilo sotto la propria sorveglianza e responsabilità.

⁶Anche in collaborazione con altri Paesi, la Svizzera si sforza di soccorrere le persone minacciate nelle rispettive regioni d'origine. Essa sostiene gli sforzi volti ad ottenere per tali persone una sistemazione all'estero, in una zona al riparo dai pericoli menzionati nel capoverso 1.

Iniziativa popolare federale

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Disposizioni transitorie art. 20 (nuovo)

¹Il diritto d'asilo vigente resta in vigore fino alla modificazione della legislazione federale, per quanto non sia in contrasto con l'articolo 69^{quater}. Fintanto che tale legislazione non sarà adeguata, il Consiglio federale disciplina la procedura a livello di ordinanza.

²Le disposizioni di accordi internazionali contrarie ai nuovi disposti dell'articolo 69^{quater} perdono il loro carattere vincolante per la Svizzera dopo un anno dalla conferma ufficiale dell'accettazione di tale articolo da parte del popolo e dei Cantoni. Per quanto necessario, il Consiglio federale provvederà immediatamente a denunciarli.

³Alle procedure d'asilo non ancora passate in giudicato all'entrata in vigore dell'articolo 69^{quater} si applica il diritto previgente. L'esecuzione sottostà al nuovo diritto.



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, den 17. November 1993

An den Bundesrat

Eidgenössische Volksinitiativen "für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" und "für eine vernünftige Asylpolitik"

Mitbericht

zum Aussprachepapier der BK vom 10. November 1993

Wir beantragen, die Diskussion über die Volksinitiative für eine vernünftige Asylpolitik erst bei Vorliegen des entsprechenden Botschaftsentwurfs des EJPD zu führen und den Entscheid über Gültig- bzw. Ungültigerklärung dannzumal zu treffen. Eine substantielle Diskussion wird erst auf der Grundlage der vertieften Analyse im erwähnten Botschaftsentwurf möglich sein. Über das vorliegende Aussprachepapier hat zudem keine Ämterkonsultation stattgefunden. Aus diesen Gründen ist die Frage der Gültig- bzw. Ungültigerklärung noch nicht spruchreif.

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN


Flavio Cotti

17.11.



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Anden Bundesrat

Eidgenössische Volksinitiativen

- für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" (SP) und
- für eine vernünftige Asylpolitik" (SD/NA)

**Antrag auf Gültigkeit oder Ungültigerklärung?
Vorentscheide des Bundesrates für die Botschaft**

Mitbericht

zum Aussprachepapier der Bundeskanzlei vom 10.11.93

Aufgrund des Aussprachepapiers der BK kann es sinnvoll sein, über die Gültig- bzw. Ungültigerklärung der beiden Volksinitiativen eine erste Aussprache zu pflegen. Wir beantragen jedoch, den Entscheid über die Gültig- bzw. Ungültigerklärung der SD/NA-Initiative "für eine vernünftige Asylpolitik" erst aufgrund des entsprechenden Botschaftsentwurfs zu fällen. Das EJPD wird dem Bundesrat diese Vorlage, welche sich mit der Problematik der Ungültigerklärung einer völkerrechtswidrigen Volksinitiative eingehend auseinandersetzen wird, in den nächsten Wochen unterbreiten.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI
 CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE
 CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

3003 Bern, 22. November 1993
 Wi(BV121III.TXT)

An den B u n d e s r a t

Aussprachepapier. Ergänzung

Eidgenössische Volksinitiativen

"für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" (SP) und
 "für eine vernünftige Asylpolitik" (SD/NA).

Antrag auf Gültigkeit oder Ungültigerklärung?

Vorentscheide des Bundesrates für die Botschaft

1 Offene Fragen beim jetzigen Diskussionsstand

Aufgrund der Aussprache des Bundesrates vom 17. November 1993 ergibt sich folgender Diskussionsstand:

- 11 Es stellt sich die Frage, ob die beiden Volksinitiativen *getrennt* behandelt werden sollen oder nicht, nachdem
- 111 die gesetzliche Frist für die bundesrätliche Botschaft bei beiden Initiativen nahezu zur gleichen Zeit abläuft (Asylinitiative: 15. Juli 1994, Militärinitiative: 24. September 1994);
- 112 die Gültigkeit beider Initiativen strittig ist.
- 12 Falls die Initiativen *getrennt* behandelt werden sollten: Zur Asylinitiative wird sich der Bundesrat nach dem Zeitplan des EJPD anfangs kommenden Jahres aussprechen können. Wie aber soll bei der *Militärinitiative* entschieden werden: auf Gültigkeit oder auf Ungültigkeit?

2 Antrag

Der Bundesrat wird ersucht, die Diskussion über die offenen Fragen fortzuführen und abzuschliessen.

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI
 Der Bundeskanzler:

François Couchepin



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

3. Dez. 1993

An den Bundesrat

Aussprachepapier. Ergänzung

Eidgenössische Volksinitiativen

- für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" (SP) und
- für eine vernünftige Asylpolitik" (SD/NA)

Antrag auf Gültigkeit oder Ungültigerklärung?

Vorentscheide des Bundesrates für die Botschaft

Mitbericht

zum Aussprachepapier, Ergänzung der Bundeskanzlei vom 22.11.93

Wir beantragen, über die Frage der Gültig- bzw. Ungültigerklärung der Volksinitiative für eine vernünftige Asylpolitik keine weitere Aussprache zu führen. Das EJPD wird die Botschaft, wie bereits im Mitbericht vom 17. November 1993 angekündigt, dem Bundesrat im Januar 1994 unterbreiten. Der Bundesrat wird seinen Entscheid alsdann in Kenntnis der ganzen Botschaft fällen können. Die beiden Initiativen mit unterschiedlichen Fragen bezüglich der Gültigkeits- bzw. Ungültigkeitserklärung lassen sich ohne weiteres getrennt behandeln.

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ-
 UND POLIZEIDEPARTEMENT

A. Koll



EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT MILITAIRE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO MILITARE FEDERALE
 DEPARTAMENT FEDERAL MILITAR

CH-3003 Bern 3. Dezember 1993

Ihr Zeichen
 Votre référence
 Vostro segno

Ihre Nachricht vom
 Votre communication du
 Vostra comunicazione del

Unser Zeichen
 Notre référence
 Nostro segno

340.2-004

☎ 031/67

An den
 B u n d e s r a t

Eidgenössische Volksinitiativen
 - für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" (SP)
 und
 - für eine vernünftige Asylpolitik" (SD/NA)
Antrag auf Gültigkeit oder Ungültigerklärung?
Vorentscheide des Bundesrates für die Botschaft

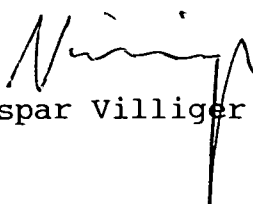
Mitbericht

zum Aussprachepapier der Bundeskanzlei vom 10.11.93

Aufgrund des Mitberichtes des EJPD beantragen wir, die traktandierte Aussprache über Gültigkeit/Ungültigerklärung **beider** Initiativen zu verschieben und die Entscheide aufgrund der Departementsanträge **getrennt** zu fällen.

Mit Blick auf die zeitlich unterschiedliche Dringlichkeit gehen wir davon aus, dass der entsprechende Entscheid betreffend die Asyl-Initiative zuerst (anfangs Jahr) getroffen wird.

EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT


 Kaspar Villiger