

konferenzen ihren Beitrag – der auch hier sehr hilfreich sein wird – leisten werden.

Waldvogel: Ich bin teilweise befriedigt.

12 143

**Staatsvertragsreferendum. Neuordnung
Volksinitiative und Gegenentwurf
Référéndum en matière de traités
internationaux. Modification.
Initiative populaire et contre-projet**

11 412

**Initiative Alder. Staatsvertragsreferendum
Référéndum en matière de traités internationaux**

Botschaft und Beschlussentwurf des Bundesrates
vom 23. Oktober 1974 (BBI II, 1133)

Message et projet d'arrêté du Conseil fédéral
du 23 octobre 1974 (FF II, 1133)

Anträge des Bundesrates

Bundesbeschluss über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, nach Prüfung des am 20. März 1973 eingereichten Volksbegehrens gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen mit dem Ausland, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 23. Oktober 1974, beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 20. März 1973 gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen mit dem Ausland wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Es lautet wie folgt:

Die Bundesverfassung vom 29. März 1874 wird wie folgt ergänzt:

I

Art. 89 Abs. 3

Staatsverträge mit dem Auslande, befristet oder unbefristet, sind ebenfalls dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.

*Artikel 89 Absatz 4
aufgehoben.*

II

Artikel 89 Absatz 3 tritt sofort nach Annahme durch Volk und Stände und dem Erhebungsbeschluss der Bundesversammlung in Kraft.

Zum gleichen Zeitpunkt beginnt die Referendumsfrist für bestehende, befristete Staatsverträge mit dem Ausland.

Art. 2

¹ Gleichzeitig wird der Gegenentwurf der Bundesversammlung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Er lautet wie folgt:

Die Absätze 3 und 4 des Artikels 89 der Bundesverfassung werden durch folgenden Text ersetzt:

³ Absatz 2 ist auch anwendbar auf völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind oder durch Beschluss der Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden.

⁴ Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen ist Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Art. 3

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen die Volksinitiative zu verwerfen und diesen Gegenentwurf anzunehmen.

Anträge der Kommission

Art. 2

Abs. 3

Absatz 2 ist auch anwendbar auf völkerrechtliche Verträge, die

- a. unbefristet und unkündbar sind, oder
- b. wichtige Aenderungen oder Ergänzungen von Bundesgesetzen und allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen bewirken, oder
- c. von grosser Tragweite sind.

Abs. 4

Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen sowie völkerrechtliche Verträge, die wichtige Aenderungen oder Ergänzungen der Bundesverfassung bewirken, sind Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Für den Rest der Vorlage: Zustimmung zu den Anträgen des Bundesrates

Antrag Bonnard

Art. 2 Abs. 3

Absatz 2 ist auch ...

... oder wegen ihrer grossen Tragweite durch Beschluss der Mehrheit ...

Im übrigen gemäss Entwurf des Bundesrates

Antrag Jaeger-Basel

Art. 3

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, den Gegenvorschlag zu verwerfen und die Volksinitiative anzunehmen.

Anträge Müller-Luzern

A

Bundesbeschluss über das Volksbegehren gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen mit dem Ausland

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, nach Prüfung des am 20. März 1973 eingereichten Volksbegehrens gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen mit dem Ausland, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 23. Oktober 1974, beschliesst:

Art. 1

Die Volksinitiative vom 20. März 1973 gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen mit dem Ausland lautet wie folgt:

Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 wird wie folgt ergänzt:

I

Art. 89 Abs. 3

Staatsverträge mit dem Auslande, befristet oder unbefristet, sind ebenfalls dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.

Artikel 89 Absatz 4 wird aufgehoben.

II

Artikel 89 Absatz 3 tritt sofort nach Annahme durch Volk und Stände und dem Erwahrungsbeschluss der Bundesversammlung in Kraft.

Zum gleichen Zeitpunkt beginnt die Referendumsfrist für bestehende, befristete Staatsverträge mit dem Ausland.

Art. 2

Die Initiative wird ungültig erklärt und wird abgeschrieben.

B

Bundesbeschluss über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 23. Oktober 1974, beschliesst:

Art. 1

Artikel 89 der Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

³ Absatz 2 ist auch anwendbar auf völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind oder durch Beschluss der Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden.

⁴ Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen ist Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Art. 2

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Wortlaut der Initiative Alder

Am 25. September 1972 reichte Nationalrat Alder folgende Initiative ein:

Artikel 89 der Bundesverfassung soll wie folgt lauten:

1. Für Bundesgesetze ...

2. Bundesgesetze, sowie ...

3. Bundesbeschlüsse über Staatsverträge, die unbefristet sind oder Bestimmungen der Bundesverfassung widersprechen, sind dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

4. Bundesbeschlüsse über andere Staatsverträge sind dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn sie Bundesgesetzen oder allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen widersprechen und es von 30 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.

Zu beachten ist, dass der Initiant in den neu formulierten Absätzen 3 und 4 jeweils nur die Vorlage vor das Volk vorseht.

Propositions du Conseil fédéral

Arrêté fédéral instituant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'initiative populaire contre la limitation du droit de vote lors de la conclusion de traités avec l'étranger, présentée le

20 mars 1973; vu le message du Conseil fédéral du 23 octobre 1974, arrête:

Art. 1

¹ L'initiative populaire du 20 mars 1973 contre la limitation du droit de vote lors de la conclusion de traités avec l'étranger est soumise au vote du peuple et des cantons.

² Elle est formulée en ces termes:

La constitution fédérale du 29 mai 1874 est complétée comme il suit:

I

Art. 89 al. 3

³ Les traités internationaux conclus pour une durée déterminée ou indéterminée sont également soumis à l'acceptation ou au rejet par le peuple lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

Art. 89 al. 4

Abrogé

II

L'article 89, 3e alinéa, entre en vigueur aussitôt après son acceptation par le peuple et les cantons et l'adoption de l'arrêté de validation par l'Assemblée fédérale.

Le délai référendaire commence à courir au même moment pour les traités internationaux en vigueur qui ont été conclus pour une durée déterminée.

Art. 2

¹ Le contre-projet de l'Assemblée fédérale est soumis en même temps au vote du peuple et des cantons,

² Il est rédigé en ces termes:

Les 3e et 4e alinéas de l'article 89 de la constitution sont remplacés par les dispositions suivantes:

³ Le 2e alinéa est aussi applicable aux traités internationaux d'une durée indéterminée et non dénonçables ou qui sont soumis à l'adoption ou au rejet du peuple par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils.

⁴ L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des organisations supranationales doit être soumise à l'acceptation ou au rejet du peuple et des cantons.

Art. 3

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire et d'accepter son contre-projet.

*Propositions de la commission***Art. 2***Al. 3*

Le 2e alinéa est également applicable aux traités internationaux qui:

a. Sont conclus pour une durée indéterminée et ne peuvent être dénoncés ou

b. Modifient ou complètent de façon importante des lois fédérales ou des arrêtés fédéraux de portée générale ou

c. Sont d'une grande portée.

Al. 4

L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des organisations supranationales ainsi que les traités internationaux qui entraînent des modifications et compléments importants de la constitution, doivent être soumis à l'acceptation ou au rejet du peuple et des cantons.

Pour le reste du projet: Adhérer aux propositions du Conseil fédéral

*Proposition Bonnard***Art. 2 al. 3**

Le 2^e alinéa ...

... dénonçables ou qui, en raison de leur grande portée, sont soumis ...

(Reste selon projet du Conseil fédéral)

*Proposition Jaeger-Bâle***Art. 3**

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter le contre-projet et d'accepter l'initiative populaire.

*Propositions Müller-Lucerne***A**

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire contre la limitation du droit de vote lors de la conclusion de traités avec l'étranger

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'initiative populaire contre la limitation du droit de vote lors de la conclusion de traités avec l'étranger, présentée le 20 mars 1973; vu le message du Conseil fédéral du 23 octobre 1974, arrête:

Art. 1

L'initiative populaire du 20 mars 1973 contre la limitation du droit de vote lors de la conclusion de traités avec l'étranger est formulée en ces termes:

La constitution fédérale du 29 mai 1874 est complétée comme il suit:

I**Art. 89 al. 3**

Les traités internationaux conclus pour une durée déterminée ou indéterminée sont également soumis à l'acceptation ou au rejet par le peuple lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

Art. 89 al. 4

Abrogé

II

L'article 89, 3^e alinéa, entre en vigueur aussitôt après son acceptation par le peuple et les cantons et l'adoption de l'arrêté de validation par l'Assemblée fédérale.

Le délai référendaire commence à courir au même moment pour les traités internationaux en vigueur qui ont été conclus pour une durée déterminée.

Art. 2

l'initiative est déclarée nulle et est classée.

B

Arrêté fédéral instituant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le message du Conseil fédéral du 23 octobre 1974, arrête:

Art. 1

L'article 89 de la constitution est modifié comme il suit:

³ Le 2^e alinéa est aussi applicable aux traités internationaux d'une durée indéterminée et non dénonçables ou qui sont soumis à l'adoption ou au rejet du peuple par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils.

⁴ L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des organisations supranationales doit être soumise à l'acceptation ou au rejet du peuple et des cantons.

Art. 2

Le présent arrêté sera soumis au vote du peuple et des cantons.

Texte de l'initiative Alder

Le 25 septembre 1972, le conseiller national Alder a déposé l'initiative ci-après:

L'article 89 de la constitution fédérale doit avoir la teneur suivante:

1. Les lois fédérales ...

2. Les lois fédérales ...

3. Les arrêtés concernant les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou contraires à des dispositions de la constitution fédérale sont soumis à l'adoption ou au rejet du peuple.

4. Les arrêtés fédéraux concernant d'autres traités sont soumis à l'adoption ou au rejet du peuple s'ils sont contraires à des lois fédérales ou à des arrêtés fédéraux de portée générale et si la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

Il y a lieu de noter que les 3^e et 4^e alinéas du texte de l'initiative ne prévoient que la consultation du peuple.

Hofer-Bern, Berichterstatter: Diese Kommission wurde ursprünglich eingesetzt zur Behandlung der parlamentarischen Initiative Alder über eine Neuregelung des Staatsvertragsreferendums. Im Sinne eines rationellen Parlamentsbetriebs hat dann das Büro des Rates auch die Volksinitiative der Nationalen Aktion und den Gegenvorschlag des Bundesrates für eine Revision von Artikel 89 Absätze 3 und 4 der Bundesverfassung unserer Kommission zugewiesen. Dies erschien auch deshalb als sinnvoll, weil zur Behandlung der Initiative Alder ohnehin alle notwendigen Entscheidungsgrundlagen hätten beschafft werden müssen. Die Initiative Alder sah eine Neuformulierung der Absätze 3 und 4 in dem Sinne vor, dass «Bundesbeschlüsse über Staatsverträge, die unbefristet sind oder den Bestimmungen der Bundesverfassung widersprechen», dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen seien (Abs. 3), und dass Bundesbeschlüsse über andere Staatsverträge vor das Volk gebracht werden müssten, «wenn sie Bundesgesetzen oder allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen widersprechen und es von 20 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen verlangt wird» (Abs. 4).

Auf die Initiative Alder braucht als solche im Ratsplenum nicht mehr eingegangen zu werden, da sich der Initiator von dem Ergebnis der Kommissionsberatungen und dem daraus hervorgegangenen Antrag derart befriedigt gezeigt hat, dass er seine Initiative zurückzieht.

Die Kommission hat sich an vier Sitzungen von insgesamt über 26 Sitzungsstunden mit diesem juristisch recht komplizierten und politisch kontroversen Geschäft befasst. Ausserdem hat sich in der Schlussphase noch ein Ausschuss der Kommission mit der Sichtung und Ordnung der zahlreichen Anträge befasst und einen ersten provisorischen Gegenvorschlag erarbeitet. Dieses Vorgehen hat dann auch dazu geführt, dass die Kommissionsarbeiten doch noch relativ rasch abgeschlossen werden konnten. Die Kommission hat an ihrer ersten Sitzung die Herren Professoren Dominicé, Schindler und Wildhaber als Experten beigezogen. Ausserdem stand ihr eine umfangreiche Dokumentation zur Verfügung.

Historisches. – Während die Bundesverfassung von 1848 kein Staatsvertragsreferendum vorsah, gab es im Rahmen der Verhandlungen über die Totalrevision der Bundesverfassung von 1871/72 verschiedene Vorstösse zur Einführung eines Staatsvertragsreferendums oder gar einer Vertragsinitiative und damit erstmals die Forderung, das Volk in den ausserpolitischen Entscheidungsprozess miteinzuziehen. Zunächst ist es vielleicht nicht unangebracht, einen Blick darauf zu werfen, wie das Problem, das wir

hier zu regeln haben, in der schweizerischen Verfassungsgeschichte behandelt wurde. Es zeigt sich dabei nämlich, dass dieses Problem ebenso alt ist wie die Institutionen unserer direkten Demokratie überhaupt. Während die Bundesverfassung vor 1848 kein Staatsvertragsreferendum vorsah, gab es dann im Rahmen der Verhandlungen über die Totalrevision der Bundesverfassung zu Beginn der 1870er Jahre verschiedene Vorstösse zur Einführung eines Staatsvertragsreferendums oder gar einer Vertragsinitiative. Und damit ist erstmals die Forderung erhoben worden, das Volk sei in den aussenpolitischen Entscheidungsprozess miteinzubeziehen.

Das Problem, mit dem wir uns zu befassen haben, hat in der schweizerischen Verfassungsgeschichte also bereits eine hundertjährige Tradition. Diese Forderung entbehrte nicht einer gewissen Logik in dem Sinne, dass mit der Einführung der Volksgesetzgebung und damit der Umwandlung der Schweiz in eine Referendumsdemokratie, das Volk nicht nur in Gesetzesmaterien, sondern auch in Staatsvertragsmaterien das Recht zur Mitwirkung haben sollte. Durch Staatsverträge würden – so lautete die damalige Argumentation schon – sehr oft generelle Normen aufgestellt oder gar eben internes Gesetzesrecht abgeändert oder umgangen. Während aber damals ein entsprechender Vorstoss im Nationalrat mit einem Stimmenverhältnis von 2 : 1 verworfen wurde, unterlagen zwei Anträge, die eine Unterstellung von Staatsverträgen unter die Genehmigungspflicht von Volk und Ständen verlangten, sofern diese Bundesgesetze bzw. Bestimmungen der Verfassung abänderten oder tangierten, im Ständerat nur ganz knapp. Der Bundesverfassungsentwurf von 1871/72 sah demnach weder ein Referendum noch eine Initiative für Staatsverträge vor. Bei den erneuten Revisionsverhandlungen von 1873/74 ist dann darüber nicht mehr gesprochen worden.

Aber bereits 1886, anlässlich der Genehmigung einer Konvention betreffend die Gründung einer internationalen Union zum Schutze der literarischen und künstlerischen Werke, kam erneut sehr deutlich das Missbehagen zum Ausdruck, durch einen internationalen Vertrag könnte neues internes Recht geschaffen oder bestehendes erheblich abgeändert werden. Die damalige Kommission sprach von «Unzuträglichkeiten», «weil auf diese Weise der schweizerischen Aktivbürgerschaft die Teilnahme an der Gesetzgebung versagt wird, sobald es beliebt, die betreffende Materie international zu ordnen». Das Kernproblem, das sich für die Führung der Aussenpolitik in einer konsequent ausgebauten direkten Demokratie ergeben muss, ist damit klar formuliert worden. Es ist der gleiche Gedanke, der dann in den Motionen Hummler und Luder wiederkehren sollte, die den Anstoss zu dieser Botschaft des Bundesrates gegeben haben.

1897 ist eine Motion eingereicht worden, die das fakultative Referendum für Handelsverträge einführen wollte. Der Bundesrat bekämpfte die Motion mit dem Argument, ihre Annahme würde das Zustandekommen von Handelsverträgen überhaupt verhindern. Die Motion ist denn auch im Nationalratsplenum hoch abgelehnt worden.

Zwölf Jahre später liess dann der Gotthard-Vertrag von 1909 die Diskussion um das Staatsvertragsreferendum erneut aufflammen. Die Gegner des Vertrages, der bekanntlich Deutschland und Italien die Meistbegünstigung auf den Eisenbahnen des Bundes einräumte und unkündbar war, sprachen von einer schweren Beeinträchtigung der Wirtschaftsfreiheit, ja sogar der Souveränität des Landes. Nachdem das Vertragswerk 1913 trotz der verbreiteten Opposition im Volk von beiden Räten genehmigt wurde, machte sich der Unmut in einem Volksbegehren Luft, das, von einem westschweizerischen Initiativkomitee lanciert, die Einführung des fakultativen Referendums für Staatsverträge forderte, die unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen werden. Damit taucht zum erstenmal die zeitliche Dauer eines Vertrages als Kriterium für das fakultative Referendum auf.

In einem ersten Bericht von 1914 beantragte der Bundesrat die Ablehnung der Initiative, insbesondere mit dem Hinweis auf die Unzweckmässigkeit dieses zeitlichen Kriteriums, hätten doch Bedeutung und Tragweite eines Vertrages mit seiner Dauer wenig oder nichts zu tun. Auch beeinträchtigte das Staatsvertragsreferendum die Vertragsfähigkeit der Schweiz – ein Argument, das wir auch in der gegenwärtigen Diskussion zur Genüge gehört haben.

Doch schon kurz nach Kriegsende, im Mai 1919, erschien ein neuer Bericht, der eine klare Kehrtwendung des Bundesrates darstellte und deutlich die Zeichen des neuen Zeitgeistes nach dem Ersten Weltkrieg trug. Jetzt hiess es plötzlich, die Logik der direkten Demokratie lasse in der Tat die Einführung eines Staatsvertragsreferendums als wünschbar erscheinen, und beim Kriterium der zeitlichen Erstreckung eines Vertrages handele es sich um ein klar bestimmbares Merkmal, und es erscheine auch politisch wesentlich, für wie lange der Staat in seiner Handlungsfähigkeit gegenüber dem Ausland gebunden sei.

Der Bundesrat hat damals dann trotz dem prinzipiellen Einverständnis mit den Initianten einen Gegenvorschlag formuliert, der es der Bundesversammlung erlaubt hätte, in Zeiten von Krieg und Kriegsgefahr den Beschluss betreffend Genehmigung eines Staatsvertrages dringlich zu erklären und ihn so der Volksabstimmung zu entziehen. Aber sowohl der National- wie der Ständerat zogen den ursprünglichen Initiativtext vor, und im Jahre 1921 ist dieser dann als neuer Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung mit fast 400 000 Ja gegen 160 000 Nein und mit dem überwältigenden Mehr von 20 : 2 Ständestimmen angenommen worden. Von da an hat also in der neuen Verfassungsbestimmung die zeitliche Dauer eines Vertrages das einzige Kriterium für die Unterstellung unter das fakultative Referendum gebildet.

Dass die neue Verfassungsbestimmung die grundsätzliche Problematik nicht zu lösen vermochte, nämlich zwischen dem Mitspracherecht des Volkes einerseits und dem Erfordernis der aussenpolitischen Handlungs- und Vertragsfähigkeit des Staates andererseits einen goldenen Mittelweg zu finden, haben die bisherige Praxis gezeigt und auch die seit anderthalb Jahrzehnten unternommenen Vorstösse. So wäre z. B. der Beitritt der Schweiz zum Völkerbund 1920, mithin also die wichtigste aussenpolitische Entscheidung seit 1848, nach dem seit 1921 geltenden Verfassungstext gar nicht unter das in Aussicht gefallene Staatsvertragsreferendum gefallen. Man sieht schon, wie es eben nicht zwischen wesentlich und unwesentlich unterschied. Auch das EFTA-Uebereinkommen von 1960 war kündbar und daher formell ebenfalls nicht referendumpflichtig, andererseits war es von einer Tragweite, die weit über das übliche Mass von bilateralen Handelsverträgen hinausging. Zwölf Jahre später, als es um die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften ging, stand man erneut vor dem Dilemma – Sie werden sich an diese homerische Debatte erinnern –, dass man einen Vertrag nicht der Genehmigung des Volkes unterstellen konnte, weil er durch den entsprechenden Verfassungsartikel rechtlich nicht erfasst wurde, und man dann den an sich wenig eleganten Ausweg gefunden hat, den Vertrag trotzdem Volk und Ständen vorzulegen, indem dieses Vorgehen als Verfassungsgesetzgebung nach Artikel 121 der Bundesverfassung betrachtet wurde, wie übrigens schon beim Beitritt zum Völkerbund im Jahre 1920.

Angesichts dieser inzwischen wohlbekanntenen Unzulänglichkeiten der geltenden Regelung des Staatsvertragsreferendums ist es verständlich, dass sich in letzter Zeit, insbesondere seit 1960, die Stimmen häuften, die eine Aenderung der geltenden Regelung verlangten. An parlamentarischen Vorstössen sind zu erwähnen: das Postulat Jaeckle (1960), das den Bundesrat ersuchte, eine Revision von Artikel 89 Absatz 4 in dem Sinne in Angriff zu nehmen, dass Staatsverträge «von erheblicher wirtschaftlicher und politischer Bedeutung» dem fakultativen Referendum zu unterstellen seien. Jaeckle zielte damals eben auf das

EFTA-Abkommen ab. Weiter die beiden gleichlautenden Motionen Hummler und Luder vom 12. Juni 1969, die mit einer Neufassung von Artikel 89 Absatz 4 das Ziel im Auge hatten, «Volk und Ständen die angemessene Einflussnahme auf wesentliche aussenpolitische Entscheide zu ermöglichen, soweit diese sich auf das innerstaatliche Recht auswirken». Ich glaube, man muss beide Teile sehen: nicht nur die wichtigen aussenpolitischen Entscheide, sondern auch die Auswirkung auf das innerstaatliche Recht. Die Motionen sind ein Jahr später erheblich erklärt worden. – Dann die bereits erwähnte Initiative Alder (25. September 1972) sowie das Postulat Leu (6. Dezember 1972). An ausserparlamentarischen Vorschlägen seien genannt: jener des Redressement national (1965), daneben die Volksinitiative der Nationalen Aktion vom 20. März 1973, mit der wir uns ja noch ausführlich zu befassen haben.

Es ist vielleicht ganz interessant, in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass der Schlussbericht der Arbeitsgruppe über die Totalrevision der Bundesverfassung – also der Arbeitsgruppe Wahlen – zu der Feststellung gelangt ist, das Staatsvertragsreferendum stelle neben der Gesetzesinitiative den Hauptdiskussionspunkt der Vernehmlassungen im Rahmen der Fragestellung betreffend Ausbau der direkten Demokratie dar, wobei einhellig die Meinung vertreten werde, dass eben Artikel 89 revisionsbedürftig sei. Ich glaube, wir haben hier eine breite Strömung in der öffentlichen Meinung, die deutlich zum Ausdruck kommt und der es Rechnung zu tragen gilt.

Ich komme nun zur Behandlung der Initiative der Nationalen Aktion, so wie sie die Kommission vorgenommen hat:

Diese Initiative sieht in ihrem ersten Paragraphen vor, das Staatsvertragsreferendum auf sämtliche Verträge mit dem Ausland auszudehnen, also ungeachtet dessen, ob es sich um den Beitritt zu einer wichtigen internationalen Organisation oder um eine nebensächliche Vereinbarung zum Vollzug eines Verwaltungsabkommens handelt, also unbeschadet, ob ein Vertrag dringlich, wesentlich, rechtsetzend oder langfristig, oder nichts von alledem sei. Darüber hinaus verlangt die Initiative beigefügte Uebergangsbestimmung, dass sofort nach Annahme des neuen Verfassungsartikels durch Volk und Stände die Referendumsfrist für sämtliche heute geltenden Verträge, also auch die befristeten und daher nicht dem bisherigen Staatsvertragsreferendum unterworfenen Verträge mit dem Ausland zu laufen beginne. Es wird hier also eine Rückwirkung postuliert. Mit dem Satz «Zum gleichen Zeitpunkt beginnt die Referendumsfrist für bestehende, befristete Staatsverträge mit dem Ausland» zielt die Nationale Aktion zwar offenkundig in erster Linie, wenn nicht ausschliesslich, auf das Italien-Abkommen von 1964 ab. Die Rückwirkungsklausel wurde – so hat es der Vertreter der Nationalen Aktion in der Kommission gesagt – eingefügt, «damit das Schweizer Volk sein Einverständnis zu diesem Abkommen geben kann» (nachträglich). Komme nun ein Referendum gegen einen solchen Vertrag zustande, so sei die Kündigung so anzusetzen, dass der Vertrag rechtmässig gekündigt werden könne, erklärte der Vertreter der Nationalen Aktion in der Kommission. Darüber sagt jedoch der Initiativtext nichts, womit zu allen anderen auch noch Interpretationsschwierigkeiten kommen!

Die Kommission kam in bezug auf die Initiative der Nationalen Aktion zum Schluss, dass hinsichtlich der Gültigkeit der Initiative nicht nur der rechtliche Entscheid, der in diesem Falle eine Interpretationsfrage sein mag, eine Rolle spielt, sondern ebenso der Ermessensentscheid, den das Volk zu fällen hat. Daher sei (so die Mehrheit der Kommission) die Gültigkeit zu bejahen, selbst wenn sie vom Staatsrecht her gesehen sehr fraglich und umstritten – höchst umstritten – und der Initiativtext wegen seines unklar formulierten Paragraphen II stark interpretationsbedürftig sei. Die Kommissionsmehrheit vertrat die Auffassung, dass im Zweifel zugunsten der Volksrechte zu votieren sei. In diesem Sinne hat die Kommission einen Antrag auf Ungültigkeitserklärung mit 10 : 7 Stimmen (bei einer

Enthaltung) abgelehnt. Dieser Entscheid kam zustande, nachdem die Kommission das Eidgenössische Politische Departement beauftragt hatte, in einem Bericht die Argumente pro und contra Gültigkeit und Zulässigkeit der Initiative zusammenzustellen.

Ich möchte im Moment hier nicht weiter auf die Frage der Gültigkeit oder Ungültigkeit der Initiative der Nationalen Aktion eingehen, da wir ja einen Antrag von Herrn Müller-Luzern zu behandeln haben werden, der beantragt, die Initiative als ungültig zu erklären. Das Plenum wird sich also noch damit zu befassen haben, und ich werde auch als Kommissionspräsident bei dieser Gelegenheit noch darauf zurückkommen.

Der Entscheid der Kommission, den Antrag auf Ungültigkeit abzulehnen, hat natürlich nichts zu tun mit der Frage, ob die Initiative dem Volk zur Annahme empfohlen werden soll. Hier hat die Kommission ein eindeutiges Votum dagegen abgegeben; mit allen Stimmen gegen diejenige des Vertreters der Nationalen Aktion hat die Kommission den Antrag gestellt, dass sie dem Volk zur Verwerfung vorzulegen sei. Die Kommission liess sich dabei vor allem von folgenden Ueberlegungen leiten:

Ein auf alle Verträge erstrecktes Referendum könnte nicht nur die aussenpolitische Handlungsfreiheit und die internationale Vertragsfähigkeit der Schweiz schwerwiegend beeinträchtigen; es könnte darüber hinaus, je nachdem, wie die Initiative dann ausgelegt würde, zu erheblichen Völkerrechtsverletzungen kommen. Je nach Umstand könnte es sogar unsere Beziehungen zum Ausland teilweise paralysieren. Besonders verhängnisvoll wären die Folgen bei multilateralen Verträgen. Wenn unser Land im Gegensatz zu den übrigen Vertragspartnern Vereinbarungen nicht rechtzeitig ratifizieren und möglicherweise erst später bzw. unter Vorbehalt dem Vertragswerk beitreten könnte, verliert es die Möglichkeit, unsere Interessen bei der Gestaltung des Abkommens zu vertreten, ganz abgesehen davon, dass die Vertragspartner bei einer negativen Volksabstimmung es ablehnen könnten, neue Verhandlungen über unsere Sonderwünsche aufzunehmen. Alle Verträge dem Referendum zu unterstellen, würde auch keinen Schritt in der Richtung einer Verwesentlichung der Volksrechte bedeuten, sondern es wäre eine rein quantitative Ausdehnung; darüber war sich die Kommission in ihrer überwiegenden Mehrheit bei allen sonst unterschiedlichen Meinungen einig. Es geht bei dieser Revision von Artikel 89 Absatz 4 um eine Verwesentlichung eines Volksrechts. Das Unbehagen ist gerade daraus entstanden, dass die bisherige Regelung wohl das Referendum über unwichtige Fragen zugelassen, aber unter Umständen über wichtige Verträge nicht zugelassen hat. Ich verweise Sie noch einmal auf die Diskussionen, die sich anlässlich des Beitritts der Schweiz zur EFTA und des Abschlusses des Handelsvertrages mit der EWG ergeben haben.

Nicht weniger fraglich erscheint natürlich der zweite Paragraph der Initiative, die sogenannte Uebergangsklausel. Im jetzigen Zusammenhang stellt sich zunächst die Frage, was geschehe, wenn das Referendum ergriffen und der betreffende Vertrag in der Abstimmung verworfen würde. Darüber schweigt sich die Initiative aus. Denkbar wären zwei Möglichkeiten: Entweder würde der Vertrag sofort einseitig und damit vertragswidrig gekündigt, oder aber auf den nächstmöglichen Termin, im normalen Kündigungsverfahren also, aufgehoben. Die erste Möglichkeit fällt ausser Betracht; denn eine einseitige Beendigung kündbarer und erst recht unkündbarer völkerrechtlicher Verträge würde eindeutig einen Akt der Völkerrechtsverletzung durch die Schweiz darstellen. Die Schweiz ist aber seit jeher für das Recht im zwischenstaatlichen Bereich eingetreten. Man denke nur an unsere Bemühungen um eine internationale Schiedsgerichtsbarkeit. Es würde eigenartig anmuten, wenn das Schweizer Volk eine Initiative annähme, die derart krasse Rechtsbrüche unter Umständen in Kauf nehmen würde.

Aber auch die zweite Möglichkeit, nämlich Kündigung auf den nächstmöglichen Termin, gibt zu schweren Bedenken

Anlass. Angesichts der engen zwischenstaatlichen Verflechtung der Schweiz lassen sich nicht einfach einzelne Staatsverträge aus dem dichten Netz von Beziehungen herauslösen und mittels Referenden unter Umständen ausser Kraft setzen, ohne dadurch alle anderen vertraglichen und sonstigen Beziehungen mit dem betreffenden Staat und überhaupt auch das aussenpolitische und internationale Ansehen der Schweiz aufs Spiel zu setzen. Die Schweiz hat als neutraler Kleinstaat an der Respektierung des Völkerrechts, an seiner Weiterentwicklung und an der Erhaltung einer internationalen Moral ein überragendes Interesse. Es wäre infolgedessen bedauerlich, wollte sie sich aus freien Stücken unter die Rechtsbrecher einreihen.

Zusammenfassend kann über die Stellungnahme der Kommission zur Initiative der Nationalen Aktion gesagt werden: Die Kommission hat den Antrag auf Ungültigkeitserklärung mit 10 : 7 Stimmen abgelehnt, die Initiative selbst aber mit allen gegen eine Stimme ebenfalls abgelehnt – also zwei Dinge, die sehr wohl auseinanderzuhalten sind. Die Mehrheit hat sich trotz offensichtlichen materiellen und formellen Mängeln der Initiative, aus prinzipiellen Erwägungen gegen die Ungültigkeit ausgesprochen, nach dem Grundsatz: Im Zweifel für die Volksrechte. Wie gesagt, wird das Parlament selbst Gelegenheit haben, sich über diese Frage noch auszusprechen.

Zu den Anträgen des Bundesrates: Die Kommission hat sich sehr gründlich mit den Anträgen des Bundesrates auseinandergesetzt. Sie wog bei ihrer Arbeit eingehend das legitime Anliegen, das Volk über wesentliche aussenpolitische Entscheidungen nicht nur zu informieren, sondern auch mitbestimmen zu lassen, gegenüber der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit des Staates ab, die nicht übermässig eingeschränkt werden darf, wenn die Glaubwürdigkeit und die Ernsthaftigkeit unseres internationalen Auftretens nicht in Frage gestellt werden sollen. Als ausgesprochen innenpolitisches Instrument schliesst es aber – die Botschaft spricht das deutlich aus, Herr Bundespräsident Graber und die Vertreter des Politischen Departements haben an den Kommissionssitzungen immer wieder auf diesen Punkt hingewiesen – die Gefahr in sich, dass die innerstaatlichen Vorteile mit einem zu grossen Verlust an aussenpolitischer Bewegungsfreiheit erkauft werden müssten. Unter dem Zwang, das richtige Mass zwischen einem Mehr an Volksrechten und einem Minimum an Einbussen aussenpolitischer Handlungsfreiheit zu finden, war sich die Kommission, mit einer Ausnahme, wie erwähnt, darin einig, dass der Gedanke, wonach alle Verträge dem Referendum zu unterstellen seien, entscheiden abzulehnen sei.

Die Vorschläge des Bundesrates schienen der Kommission andererseits das alte Postulat nach einem grösseren Mitspracherecht des Volkes in aussenpolitischen Belangen *doch nur ungenügend zu verwirklichen*. Auch hatte die Mehrheit der Kommission den Eindruck, der Bundesrat habe die Vorschläge, die aus der Vernehmlassung resultierten, zu wenig berücksichtigt. Entsprechende Vorwürfe sind dem Bundesrat auch aus dem Kreise der Teilnehmer an dem Vernehmlassungsverfahren gemacht worden. Der Bundesrat ist ehrlich genug gewesen, das in seiner Botschaft festzustellen. Auf Seite 40 stehen die Sätze: «Die eingeladenen Verbände, die zum Teil mit Nachdruck auf dem bereits im ersten Vernehmlassungsverfahren eingenommenen Standpunkt beharrten, äusserten sich erneut sehr zurückhaltend.» Dann kommt der Satz: «Die Hauptkritik war die, dass die Mitwirkung des Volkes bzw. der Stände auf dem Gebiet der Staatsverträge ungenügend sei.» Das ist die Hauptkritik aus der Vernehmlassung gegen den bundesrätlichen Vorschlag, und es heisst dann noch betreffend das fakultative Referendum, ebenfalls in der Botschaft Seite 41: Die Verbände hätten in erster Linie bemängelt – und da haben wir eine heilige Allianz vom Gewerkschaftsbund bis zum Vorort, etwas, was nicht alle Tage vorkommt in der schweizerischen Politik –, «dass der Entwurf keine Staatsverträge vorsehe, die von Rechts we-

gen, also ohne Beschluss des Parlaments, dem fakultativen Referendum unterstehen. Eine solche Lösung wurde insbesondere für gesetzesändernde Verträge verlangt... Die Kritiker befürchten vor allem, dass das Parlament keine einheitliche Praxis verfolgen werde, was zu einer grossen Rechtsunsicherheit führe.» Soweit die Kritik aus der Vernehmlassung, wie sie der Bundesrat in seiner Botschaft selbst wiedergibt.

Dem also scheint der Kommissionsmehrheit zufolge der Bundesrat eindeutig zu wenig Rechnung getragen zu haben. Das zeigte sich auch, indem über zwei Dutzend Anträge im Verlaufe der Kommissionsberatungen eingereicht wurden, die alle in der einen oder anderen Weise die bundesrätlichen Anträge abändern oder ergänzen wollten. Auf Widerstand stiess vor allem der Vorschlag des Bundesrates in bezug auf Absatz 3 betreffend die Delegierung der Entscheidungsbefugnis über referendumspflichtige Staatsverträge an das Parlament. Diese Vollmacht an das Parlament ohne irgendwelche Richtlinien und Kriterien wurde von der Kommission als eine dezisionistische Lösung empfunden. Gerade dieser Vorschlag des Bundesrates, dem Parlament die Vollmacht zu überlassen, wenn auch mit qualifiziertem Mehr in beiden Räten, hat in der Öffentlichkeit kein besonders gutes Echo gefunden. Während also der Antrag des Bundesrates ausser diesen Formalkriterien nur eine parlamentarische Entscheidung vorsieht, entschloss sich die Kommission, gewisse Richtlinien für die Unterstellung von Staatsverträgen unter das fakultative Referendum aufzustellen in der Hoffnung, das vorgesehene Verfahren besser zu kanalisieren und die Entwicklung einer allgemein anerkannten Praxis zu fördern.

Wenn Sie – damit komme ich zum Abschluss – die beiden Texte vergleichen, denjenigen des Bundesrates und denjenigen der Kommission, dann werden Sie sehen, dass beide Absätze, Absatz 3 und Absatz 4, gegenüber den Vorschlägen des Bundesrates wesentlich abgeändert worden sind, und zwar eindeutig im Sinne einer Erweiterung, und zwar einer qualitativen Erweiterung der Volksrechte, im Sinne einer Verwesentlichung der Volksrechte. Die Erweiterung besteht in Absatz 3, im fakultativen Referendum, darin, dass neben dem zeitlichen Kriterium, das nach einigem Hin und Her wiederaufgenommen wurde, materielle Kriterien aufgenommen wurden in die Buchstaben b und c, die als Richtlinien für den Bundesgesetzgeber gedacht sind, als Kriterien, die dessen Ermessen normativ begrenzen sollen. Ich glaube, dass gerade mit Buchstabe b ein altes Postulat erfüllt wird, das mehr als 100 Jahre alt ist, wie die historischen Recherchen ergeben haben, nämlich eben zu vermeiden, dass das Gesetzgebungsrecht des Volkes durch Abschluss von Staatsverträgen umgangen und letztlich damit auch ausgehöhlt wird. Dasselbe gilt logischerweise beim obligatorischen Referendum auf der Verfassungsstufe.

Auf die Anträge der Kommission zu Artikel 89 Absätze 3 und 4 werde ich dann in der Detailberatung noch einmal zurückkommen. Die Kommission unterbreitet Ihnen nun folgende Anträge:

1. Der Initiative Alder sei keine Folge zu geben, sie sei im Einverständnis mit dem Initianten von der Geschäftsliste zu streichen.
2. Die Volksinitiative der Nationalen Aktion sei zur Verwerfung zu empfehlen. Die Kommission hat mit 14 : 1 Stimmen in diesem Sinne entschieden.
3. Die Kommission beantragt dem Rat, auf den Bundesbeschluss über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums einzutreten und ihm in der Fassung der Kommission zuzustimmen. Die Kommission hat mit 12 : 0 Stimmen, bei 3 Enthaltungen, diesem Antrag zugestimmt.

M. Barchi, rapporteur: Je crois pouvoir affirmer sans crainte d'être démenti que l'article 89, 4e alinéa, actuellement en vigueur, de la constitution fédérale ne satisfait plus personne.

Telle est la première remarque qui s'impose en abordant la discussion sur le message concernant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux.

Dès lors que personne, notamment dans votre commission, ne conteste la nécessité de reviser le règlement en vigueur, nous pouvons constater d'emblée que les opinions sont largement divergentes sur la nouvelle solution qu'il faut adopter. La preuve en est qu'au cours des nombreuses séances de votre commission, des dizaines de propositions ont été déposées, qu'une sous-commission a été formée par la suite dans l'espoir de pouvoir fondre les différentes alternatives afin de trouver ainsi un dénominateur commun et qu'enfin il a fallu trancher les questions posées par une procédure compliquée de votations éventuelles.

Il faut par ailleurs remarquer qu'il n'est pas facile de trouver en matière de référendum concernant les traités internationaux, une solution optimale qui puisse résister à toutes critiques.

Comme l'a justement noté M. Christian Dominicé qui a rapporté comme expert dans votre commission, il existe au fond deux problèmes intimement liés, à savoir: le problème politique et le problème technique. «Le premier est de savoir jusqu'où il est souhaitable d'aller dans l'élargissement des procédures d'une démocratie dite «semi-directe», en matière de traités internationaux. Le problème technique, lui, est particulièrement délicat en cette matière car l'on peut, en commettant des erreurs, manquer complètement l'objectif que l'on s'est proposé.» La difficulté consiste justement dans la recherche d'une formulation technique, d'une formulation juridique optimale qui conduise bien à l'objectif fixé, qui soit applicable aussitôt que le Conseil fédéral et les Chambres auront à décider de soumettre ou non un traité au référendum et ce, sans donner lieu à de grandes controverses.

Plus haut, j'ai évoqué le problème politique de fond, celui de savoir jusqu'à quelle limite il est opportun d'élargir la participation du peuple et des cantons à la ratification des traités internationaux. En abordant de près ce problème, nous nous trouvons face à deux pôles opposés, à deux tendances extrêmes. D'un côté, le désir de rendre notre politique extérieure la plus démocratique possible et le postulat de faire davantage appel aux décisions du peuple dans le but de l'intéresser aux relations internationales et aux problèmes de politique étrangère; de l'autre côté, la crainte qu'un élargissement des droits démocratiques ne puisse mettre en péril la liberté de mouvement de la Suisse en matière de politique étrangère, et son aptitude à contracter, sa crédibilité sur le plan international. Il s'agit alors de trouver entre les deux pôles la *media via aurea*, la voie d'or moyenne, qui nous permette d'accroître et de consolider notre démocratie semi-directe, sans par ailleurs paralyser la mobilité de notre pays dans le domaine de la politique étrangère. Cette liberté de mouvement doit être, à présent et dans le futur, d'autant plus garantie que le réseau toujours plus serré des relations internationales et l'interdépendance croissante des Etats exigent des accords dans des matières toujours plus nombreuses.

Votre commission, en vous présentant ces amendements à l'article 2 de l'arrêté du Conseil fédéral, s'est justement proposé le but de tracer une ligne de convergence, de conjonction entre les deux tendances dont je viens de parler.

Il est évident qu'une concordance parfaite entre le droit national et les traités internationaux en ce qui concerne la procédure de référendum n'est pas souhaitable. La thèse simpliste de ceux qui proposent le référendum obligatoire pour tout traité qui déroge à la constitution et le référendum facultatif pour tout traité contenant des règles de droit de portée générale, est certainement attractive en apparence, mais elle ne résiste pas à une critique immédiate.

La procédure d'élaboration des traités internationaux se distingue nettement de la procédure législative interne. En

matière de droit national, l'Etat est seul législateur et dispose d'une large liberté d'action. Si une loi ou un article de la constitution est rejeté par le peuple, le législateur peut présenter un nouveau projet. Les traités, par contre, sont le fruit de la collaboration de plusieurs Etats; dans le cas de traités bilatéraux, les propositions de modification doivent rencontrer l'approbation du partenaire étranger.

Dans le cas des traités multilatéraux, il est de toute façon très difficile de tenir compte des propositions de modification qui surgissent à l'intérieur du pays. Si la ratification d'un traité international échoue lors d'une votation populaire, il est généralement impossible de remettre l'ouvrage sur le métier pour trouver un compromis.

J'en arrive maintenant à l'initiative de l'Action nationale contre la pénétration étrangère. Cette initiative ne propose aucune disposition en matière de référendum obligatoire. Elle se borne à prescrire le référendum facultatif pour tous les traités internationaux. Sans doute, selon les intentions de l'Action nationale, le référendum obligatoire devrait demeurer réservé dans les cas où la doctrine et la pratique l'ont déjà admis, conformément à l'article 121 de la constitution fédérale. Voulant soumettre au référendum tous les traités internationaux, l'initiative de l'Action nationale néglige, à l'instar de ceux qui postulent la concordance que j'ai évoquée auparavant, de considérer la différence fondamentale, essentielle qui existe entre la procédure législative interne et les conditions dans lesquelles s'élaborent les traités internationaux. En acceptant l'initiative, on porterait – comme le dit le Conseil fédéral – gravement atteinte à la capacité d'agir en politique étrangère et à la crédibilité de notre pays dans le domaine des relations internationales. Mais l'initiative de l'Action nationale est surtout dangereuse à cause de sa disposition transitoire qui prescrit qu'aussitôt après l'insertion du nouvel article constitutionnel le délai référendaire commence à courir pour tous les traités actuellement en vigueur qui, selon l'ancien droit, n'ont pas été soumis au référendum. On peut facilement percevoir quelles pourraient en être les conséquences. L'annulation d'un traité sans l'assentiment de l'autre partenaire constituerait une violation du principe *pacta sunt servanda*, entraînerait la responsabilité internationale de la Suisse et compromettrait le bon renom de notre pays. J'ajoute que, selon notre droit interne, la seule autorité légitimée à dénoncer un traité international est le Conseil fédéral, même si le traité en question a été ratifié à la suite d'une votation populaire. Cette règle ne repose pas sur une disposition expresse, mais sur le droit coutumier et n'a jamais été contestée.

Je reviens maintenant au problème de fond que j'ai évoqué au début de mon intervention. Votre commission s'est efforcée de trouver un juste équilibre, un compromis entre la tendance à assurer un maximum de démocratie et la tendance à garantir un maximum de liberté de mouvement dans les relations internationales. Sur le plan du droit interne, nous connaissons deux types de référendum: le référendum obligatoire et le référendum facultatif. En matière de traités internationaux, il apparaît aussi opportun de distinguer entre les traités fondamentaux, essentiels, qui justifient d'appeler obligatoirement le peuple et les cantons à se prononcer, et d'autres traités, moins importants, mais tout de même importants, qui doivent être soumis au référendum populaire, mais naturellement seulement si la demande en est faite.

En nous proposant les nouveaux 3^e et 4^e alinéas de l'article 89 de la constitution, le Conseil fédéral a fait état de cette distinction. Il faut encore considérer qu'à l'intérieur des deux catégories – référendum obligatoire ou référendum facultatif – se pose la question subséquente de savoir si la décision de soumettre un traité au référendum est obligatoire suivant un certain automatisme ou si, par contre, elle est facultative, potestative, pouvant être prise avec une certaine marge d'appréciation. Il est bien évident que, dans ce contexte, les mots «obligatoire» et «facultatif» se rapportent à la décision qui a pour objet la clause réfé-

rendaire et non pas au référendum lui-même. La décision de soumettre un traité international au référendum peut être considérée comme obligatoire si les critères de soumission sont clairs et ne donnent pas lieu à des difficultés d'interprétation. La décision sera par contre potestative si les critères ancrés dans le nouvel article 89 de la constitution devaient être vagues et laisser ouverte une marge d'appréciation très large.

Comment la situation se présente-t-elle actuellement? Au niveau du référendum obligatoire, la constitution fédérale ne prescrit aucune disposition en matière de traités internationaux. La doctrine et la pratique à propos de l'article 121 de la constitution, qui concerne la législation au niveau constitutionnel, ont admis un référendum. Ce fut le cas de l'approbation des accords conclus entre la Suisse et les Communautés européennes. La décision des Chambres fédérales a été typiquement potestative, les critères évoqués étant plutôt souples. La preuve en est que le Conseil fédéral, dans son message du 27 octobre 1974, remarque que le référendum concernant les accords avec les Communautés européennes a donné l'occasion d'appliquer des considérations outrepassant la théorie soutenue et la pratique suivie jusqu'ici. En ce qui concerne par contre le référendum facultatif, l'actuel article 89, 4e alinéa, de la constitution prescrit des critères clairs – traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans – de façon que la décision des Chambres qui a pour objet la clause référendaire peut être considérée comme obligatoire, comme automatique. En vérité, même la teneur, en soi très claire, de l'article 89, 4e alinéa, en vigueur a dû être interprétée. Je me réfère aux questions de savoir si un traité dénonçable avant l'expiration du délai de quinze ans ou donnant naissance à des droits et obligations d'une durée indéterminée devait ou non être soumis au référendum. L'interprétation n'a toutefois pas donné lieu à des difficultés particulières.

Je voudrais maintenant examiner de près le critère de la durée. Le référendum facultatif tel qu'il est prescrit par l'article 89, 4e alinéa, en vigueur de la constitution repose exclusivement sur le critère de la durée des traités internationaux. Ce critère peut être valable dans certains cas mais pas comme règle absolue et exclusive. Nous connaissons de nombreux accords conclus pour moins de quinze ans qui, du point de vue politique et économique, de l'orientation de notre politique étrangère, etc., sont beaucoup plus importants que d'autres traités signés pour une très longue durée ou pour une durée indéterminée. Le seul critère de la durée ne satisfait plus personne. Votre commission l'a maintenu, selon le projet du Conseil fédéral qui diffère de celui du 4e alinéa en vigueur, mais à côté d'autres critères. Du point de vue de la logique, il faudrait distinguer selon l'importance du traité. Seuls les traités qui ont une certaine importance devraient être soumis au référendum facultatif, tandis que le référendum obligatoire devrait demeurer réservé aux accords de caractère fondamental. La difficulté surgit aussitôt qu'il s'agit de fixer des critères concrets qui soient praticables, interprétables, applicables et qui correspondent au concept de l'importance. On peut concevoir deux méthodes différentes: la première consiste dans l'énumération de toutes les catégories spécifiques de traités internationaux que, vu leur importance intrinsèque, l'on veut soumettre au référendum, mais une telle méthode n'est pas satisfaisante. 1. Il est extrêmement difficile de fixer une typologie des traités internationaux. 2. En énumérant un *numerus clausus* des catégories spécifiques des accords internationaux, on court le danger d'exclure des traités qui ne sont pas importants actuellement mais qui pourraient le devenir dans dix ou vingt ans. Or il serait regrettable de devoir procéder dans les prochaines années à une nouvelle révision de l'article 89, 3e et 4e alinéas, de la constitution.

La seconde méthode consiste dans l'énonciation d'un ou d'un nombre restreint de critères de caractère général. C'est cette méthode qu'ont adoptée les auteurs de l'avant-projet du Département politique à propos du référendum

facultatif. Ce dernier était prévu pour les traités internationaux de très grande portée, pourvu que la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils donne son adhésion. Le Conseil fédéral a abandonné le critère de la très grande portée de façon que, selon le projet présenté dans le cadre du message, les Chambres fédérales pourraient décider de soumettre ou de ne pas soumettre un traité au référendum facultatif pour n'importe quelle raison, ce qui leur aurait donné un pouvoir d'appréciation trop large qui aurait pu déboucher sur l'arbitraire. J'imagine d'ailleurs que c'est pour cette raison que M. Bindschedler, au cours de la séance plénière de la deuxième procédure de consultation, a déclaré: «Ich persönlich wäre durchaus dafür gewesen, die wesentliche Tragweite hierdrin zu lassen.»

Si aucun critère, aucune ligne directrice n'est ancrée dans la constitution, la décision des Chambres sur la clause référendaire pourrait être mal comprise. Donc, d'un côté, notamment si les Chambres se prononcent en faveur du référendum, il est à craindre qu'une procédure plébiscitaire ne soit amorcée. Si, au contraire, le Conseil n'approuve pas la clause de référendum, il risque de décevoir une partie de l'opinion publique. Ces dangers existent même si la constitution nous prescrit des critères mais ils sont négligeables parce que le Conseil fédéral et les Chambres pourront toujours se justifier en arguant du fait qu'ils ont suivi et appliqué des critères objectifs. Ce sont les raisons qui ont amené votre commission à ne pas adhérer à la proposition du Conseil fédéral concernant l'alinéa 3 nouveau de l'article 89.

J'en reviens à la méthode qui consiste à énoncer des critères généraux. En commission, nous avons examiné plusieurs critères. Dans le cadre du référendum obligatoire, nous avons écarté le critère d'une nouvelle orientation de notre politique étrangère, qui nous a paru trop abstrait. Il donne lieu à des difficultés d'interprétation et à des malentendus, surtout à l'égard de l'étranger. La commission a également écarté les critères de la limitation de notre souveraineté, de la modification de la structure de la Confédération et de la modification de l'ordre des compétences internes à cause des difficultés d'interprétation auxquelles ils peuvent donner lieu dans la pratique.

Toujours en matière de référendum obligatoire, votre commission s'est rendue à la plupart des motifs invoqués par ceux qui s'opposent à l'adoption du critère de la modification d'une disposition de la constitution fédérale tout court. Je me suis déjà exprimé à ce propos dans la première partie de mon intervention. Je me réfère également au message du Conseil fédéral, pages 26 et 27.

Votre commission a toutefois été de l'avis que ce critère, dûment tempéré et dûment corrigé par le concept de l'importance des modifications, peut être accepté.

En ce qui concerne le référendum obligatoire, la commission vous propose, en plus des deux critères spécifiques proposés par le Conseil fédéral, un troisième critère qui résulte de la cumulation d'un critère formel – la modification de la constitution – et d'un critère abstrait – l'importance de la modification. Ainsi, elle propose que tous les traités qui entraînent des modifications et compléments importants de la constitution soient soumis à l'acceptation ou au rejet du peuple et des cantons. Je reviendrai sur ce point lors de la discussion de détail.

Dans le cadre du référendum facultatif, la commission a écarté le critère des «self-executing treaties», c'est-à-dire des traités internationaux qui entraînent des effets directs en ce qui concerne la position juridique, les droits et obligations de nos citoyens. En vérité, il est parfois difficile d'établir d'avance si un traité contient des dispositions de caractère «self-executing». Cette question est souvent tranchée *post-factum* par la jurisprudence.

Votre commission a longuement examiné la proposition selon laquelle tous les traités internationaux dérogeant aux lois nationales doivent être soumis au référendum facultatif. Ce critère a soulevé un certain nombre de critiques, notamment de la part du Conseil fédéral et des ex-

perts, critiques qui me paraissent justifiées. Il est en effet nécessaire de faire une distinction entre l'élaboration du droit interne et celle des traités internationaux. Cependant, nous considérons ce critère comme valable s'il est combiné avec celui de l'importance. Par conséquent, votre commission vous propose d'ajouter à l'article 89, 3e alinéa, lettre b, une disposition selon laquelle le référendum facultatif est applicable aux traités qui modifient ou complètent de façon importante des lois fédérales ou des arrêtés fédéraux de portée générale. Cette disposition est le pendant de celle qui prescrit le référendum obligatoire pour les traités modifiant de façon importante notre constitution.

Toujours dans le cadre du référendum facultatif, votre commission a encore passé au crible d'autres critères: l'unification du droit, la violation de droits fondamentaux, l'adhésion à des organisations internationales (autres que les organisations supranationales et celles de sécurité collective), la signification politique importante, la grande portée, la grande importance, la portée essentielle du point de vue politique, économique, financier, etc. Ce sont là pour la plupart des critères plus ou moins formels et concrets qui pourraient trouver place tout au plus dans une longue énumération des cas spécifiques de référendum. Nous avons, pour les raisons que j'ai déjà exposées, écarté la méthode de l'énumération.

Quant aux autres critères de caractère abstrait que j'ai évoqués, votre commission considère qu'il faut se borner à fixer le concept de la grande portée. Se référer de façon détaillée, particulière, au concept de la grande portée politique, économique ou financière ne pourrait que susciter une certaine confusion, d'une part parce que la portée politique et la portée économique sont interdépendantes, d'autre part parce qu'en spécifiant la qualité de la portée d'un traité, on court le risque de donner une définition exhaustive et d'oublier d'autres aspects importants.

Le critère abstrait et général de la grande portée qui a été introduit à la lettre c du 3e alinéa de l'article 89 de la constitution correspond d'ailleurs au critère adopté par le Département politique.

Précisément, on trouvait dans l'avant-projet les mots «très grande portée». Ainsi, selon l'avant-projet, la décision de soumettre le traité au référendum aurait dû être prise à la majorité de tous les membres de chacune des deux Chambres. Il faut aussi noter une différence dans le texte allemand; tandis que dans l'avant-projet on se référait à la «wesentliche Tragweite», votre commission a adopté le terme de «grosse Tragweite» correspondant au texte français.

Avant de clore mon intervention d'entrée en matière, je voudrais encore attirer votre attention sur trois points importants qui méritent d'être retenus dans le cadre d'une révision des dispositions concernant le référendum en matière de traités internationaux.

Premièrement, je me réfère à la question du référendum obligatoire que la doctrine et la pratique ont admise sur la base de l'article 121 de la constitution. Votre commission unanime a affirmé que les cas de référendum obligatoire, aux termes du 4e alinéa nouveau de l'article 89, sont exhaustifs. Il n'y aura donc plus de place pour des référendums obligatoires en matière de traités internationaux conformément à l'article 121 de la constitution puisque cette matière a été réglée d'une façon complète à l'article 89.

Deuxièmement, la révision de l'article 89 ne concerne que les traités internationaux ratifiés par les Chambres fédérales. Les traités administratifs et les autres traités que le Conseil fédéral est autorisé à conclure définitivement, soit sur la base du droit coutumier constitutionnel, soit par délégation des Chambres, demeurent réservés. En d'autres termes, ils ne sont point touchés par la révision de l'article 89.

Le troisième et dernier point concerne la dénonciation des traités. Le Conseil fédéral, nous l'avons déjà vu, est la seule autorité légitimée à dénoncer un traité. Aussi cette

matière n'est-elle point concernée par la révision de l'article 89. La dénonciation d'un traité ne peut pas être soumise au référendum.

Votre commission est consciente de la difficulté qu'il y a de trouver une solution parfaite au règlement du référendum en matière de traités internationaux. La preuve en est que les experts non seulement ont exprimé des opinions divergentes, ce qui est tout à fait normal, mais surtout ont été hésitants, prudents. Le Conseil jugera si la commission a fait un bon travail. Pour ma part, je peux seulement dire que votre commission qui a été très bien dirigée par M. Hofer a fait un travail minutieux et diligent en ne négligeant aucun aspect du problème. La nécessité d'élargir la participation du peuple et des cantons dans le domaine de la politique extérieure est reconnue par tout le monde. Nous sommes d'ailleurs en face d'une initiative populaire qui doit être traitée obligatoirement. Par conséquent, la recommandation d'entrer en matière, que je fais au nom de la commission, est superflue.

Alder: Die parlamentarische und auch die ausserparlamentarische Vorgeschichte der heute zur Diskussion stehenden Vorlage ist, wie Sie den Ausführungen von Herrn Hofer entnehmen konnten, ziemlich lang. Allen Vorschlägen, die in den letzten 15 Jahren zur Revision des Staatsvertragsreferendums gemacht wurden, lag der Wunsch zugrunde, das Mitspracherecht des Volkes beim Abschluss von internationalen Vereinbarungen auszudehnen. Mir scheint – dem hat sich auch die Vorberatende Kommission angeschlossen – mit Recht. Die weltweite Verflechtung auf wirtschaftlichem Gebiet, die gegenseitige Abhängigkeit der Staaten vor allem in Europa, zwingt zu grenzüberschreitenden Lösungen, die ihren Ausdruck in einer grossen Zahl teilweise sehr wichtiger internationaler Abkommen gefunden haben. Allein von 1960 bis 1974 hat das Parlament über 300 solcher Vereinbarungen und Verträge genehmigt. Dazu kommt eine Grossezahl weiterer Vereinbarungen, die vom Bundesrat in eigener Kompetenz abgeschlossen wurden und nicht Gegenstand parlamentarischer Erörterungen waren.

Es ist unbestritten, dass manche Staatsverträge in die schweizerische Gesetzgebung eingegriffen haben, ohne dass sie aufgrund der bisherigen verfassungsrechtlichen Ordnung dem Referendum entzogen waren. Nun entspricht es aber einem Grundprinzip unseres Staates, dass das Volk bei der Ausgestaltung unserer innerstaatlichen Ordnung, vor allem im Bereich der Gesetzgebung, im Rahmen des Referendums seinen Willen zum Ausdruck bringen kann und soll. Dies war der Grundgedanke, der meiner Initiative vom Jahre 1972 zugrunde lag. Ich wollte mit meinen Anträgen erreichen, dass so bedeutsame Änderungen oder Ergänzungen unserer innerstaatlichen Rechtsordnung, wie das z. B. durch die Genehmigung der Europäischen Menschenrechtskonvention oder auch anderer wichtiger Abkommen geschah, im Genehmigungsverfahren gleich behandelt werden wie Gesetzesänderungen, die wir in eigener Regie, also ohne völkerrechtliche Grundlage, beschliessen.

Verschiedentlich wurde mir entgegengehalten, ich würde mit meinen Vorschlägen viel zu weit gehen. Als entschiedener Befürworter der internationalen und vor allem auch der europäischen Zusammenarbeit könne doch gerade ich kein Interesse daran haben, die Genehmigung von Staatsverträgen durch eine Erweiterung des Referendums potentiell zu erschweren. Dies ist – wie Sie der Botschaft des Bundesrates entnehmen konnten – im übrigen auch der Hauptgrund für die Zurückhaltung, welche vor allem das Politische Departement bei der Revision des Staatsvertragsreferendums an den Tag legte.

Ich anerkenne, dass diese etwas opportunistische Betrachtungsweise einiges für sich hat. Es lässt sich ohne das Volk gewiss einfacher regieren, vor allem in aussenpolitischen Dingen, denen weite Kreise unserer Bevölkerung bekanntlich nur ein mässiges Interesse entgegenbringen. Jedoch: Auch die Aussenpolitik muss in einer Gesellschaft

mit langen demokratischen Traditionen, wie wir sie kennen, demokratisch fundiert sein, muss im Volk einen Rückhalt haben. Dies gilt um so mehr dann, wenn über internationale Vereinbarungen die vom Parlament üblicherweise unter Referendumsvorbehalt genehmigten Gesetze abändert werden. In Anbetracht dessen, dass sich der Bundesrat und verschiedene Anträge, vor allem der Antrag Bonnard, mit der Kommissionsvorlage (Art. 89 Abs. 3 Buchst. b) offenbar noch nicht recht befreunden können, möchte ich diese Feststellung mit allem Nachdruck unterstreichen haben. Wenn es Leute in diesem Saal gibt, Herr Bundespräsident, die wirklich Verständnis für eine aktive und engagierte schweizerische Aussenpolitik haben, dann, das werden Sie mir wohl attestieren, gehöre ich selbst sicher dazu. Aber eben, auch wenn die Aussenpolitik in der Bevölkerung nicht so sehr verankert ist wie gewisse Materien im innenpolitischen Bereich, ist es doch wesentlich und wichtig, dass wir die grundsätzlichen demokratischen Aspekte nicht übersehen.

Ich musste mir Rechenschaft darüber geben – ich glaube, wir müssen dies alle tun –, dass wir keine Aussenpolitik betreiben und keine wichtigen völkerrechtlichen Verträge abschliessen können, wenn wir dabei nicht wenigstens mit dem stillschweigenden Konsens oder – im Falle eines Referendums – mit der ausdrücklichen Zustimmung des Volkes rechnen können. Andernfalls besteht nicht nur die Gefahr einer teilweisen Ausschaltung, eines kalten Abbaus der Volksrechte; es besteht auch die Gefahr einer zunehmenden Entfremdung der Bevölkerung vom ganzen Gesetzgebungsprozedere und der Gestaltung unserer Verhältnisse im weitesten Sinne. Ohne – oder gar gegen – das Volk ist auch eine echte Aktivierung unserer Aussenpolitik kaum möglich. Das Fehlen eines substantiellen Mitspracherechtes in wichtigen, wesentlichen Dingen leistet nur dem ohnehin weitverbreiteten Gefühl der Ohnmacht, des Vertrauensschwundes und der Gleichgültigkeit Vorschub.

Neben diesen staatspolitischen Erwägungen zugunsten meiner Initiative und – wie ich gleich betonen möchte – der Kommissionsvorlage sind auch staatsrechtliche Gesichtspunkte von Bedeutung. Sie erinnern sich an die Diskussion, welche wir im Zusammenhang mit dem EWG-Freihandelsabkommen führten. Der geltende Verfassungstext erlaubte uns nicht, das Abkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen, und ein obligatorisches Referendum in Sachen Staatsverträge kennt die Verfassung bis heute überhaupt nicht. Ich war damals aus Gründen der Verfassungstreue gegen die Referendumsklausel und halte auch heute noch an meiner Auffassung fest, dass das Parlament damals verfassungswidrig gehandelt hat, als es allein aus politischen Gründen das in der Verfassung nicht vorgesehene obligatorische Referendum beschloss.

Gewiss hat man – darauf wurde vorhin auch angespielt – damals diesen Beschluss mit einem Hinweis auf Artikel 121 der Bundesverfassung – die Bestimmung über die Revision unseres Grundgesetzes – zu begründen versucht. Aber diese Begründung war letztlich meines Erachtens nicht haltbar, weil sie mit dem Wortlaut und auch mit dem Sinn dieser Verfassungsvorschrift nicht vereinbar war. Sie zeigte letztlich nur eines: Wir brauchen dringend eine rechtlich klare, abschliessende Neuregelung des Staatsvertragsreferendums, die den erwähnten staatspolitischen und demokratischen Anliegen Rechnung trägt und ein so wichtiges Volksrecht wie das Referendum nicht der Willkür von Regierung oder Parlament überlässt. Aus diesem Grunde vermag der Vorschlag des Bundesrates denn auch nicht zu überzeugen. Die umfassende Kompetenz, welche dem Parlament nach dem bundesrätlichen Antrag (fakultativer Referendum) nur auf ausdrücklichen Beschluss der Räte hin zustünde, stellt ein demokratisches Grundrecht in das freie Ermessen der Räte. Grundrechte, handle es sich nun um Rechte der Persönlichkeit im engeren Sinne oder um Mitwirkungsrechte bei der Gesetzgebung, dürfen in einem liberalen Rechtsstaat aber nicht von behördlichem oder parlamentarischem Wohlwollen abhängig gemacht werden.

Die Vorlage der Kommission trägt diesem Gedanken Rechnung. Sie bringt eine – gegenüber dem bisherigen Recht – massvoll erweiterte, aber auch, wie Herr Kollege Barchi mit Recht betonte, abschliessende Regelung des Staatsvertragsreferendums, indem sie für die Entscheidung der Frage, ob ein fakultativer oder obligatorisches Referendum anzuordnen sei, gewisse verbindliche Richtlinien festlegt.

Die Fraktion des Landesrings stimmt aus allen diesen Gründen dem Vorschlag der Kommission zu. Wenn Sie den Text meiner Einzelinitiative mit dem Kommissionstext vergleichen, können Sie feststellen, dass die Kommission den Grundgedanken meiner Initiative mitübernommen hat. Gemäss Absatz 3 Buchstabe b von Artikel 89 unterstehen wichtige Aenderungen oder Ergänzungen von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen inskünftig nun ebenfalls dem fakultativen Referendum, und wichtige Aenderungen oder Ergänzungen der Bundesverfassung unterliegen gemäss Absatz 4 von Artikel 89 dem obligatorischen Referendum. Ich kann mich dieser Formulierung, die über nebensächliche, unbedeutende Gesetzesänderungen hinweggeht, anschliessen und der Abschreibung meiner Einzelinitiative mit Befriedigung zustimmen.

Es ist ganz klar, dass auch die Kommissionsvorlage Diskussionen über die Frage, ob ein völkerrechtlicher Vertrag dem Referendum untersteht, nicht völlig ausschliesst. Auch der Text der Kommission wird bisweilen Anlass zu Auslegungsfragen geben. Das ist, wie wir im Rahmen der vorbereitenden Kommission feststellen konnten, bei keiner Lösung vermeidbar, ausser vielleicht bei einem so extremen Vorschlag wie demjenigen der NA-Initiative.

Im Unterschied zur bundesrätlichen Vorlage ist es der Kommission aber gelungen, gewisse «Leitplanken» aufzurichten, die auch für die Auslegung in konkreten Fällen im Interesse einer ausgewogenen, rechtlich sauberen und demokratischen Lösung notwendig sind. Man kann sich darüber hinaus sicher auch fragen, ob Absatz 3 Buchstabe c, fakultativer Referendum bei Staatsverträgen von grosser Tragweite, wie die Formulierung lautet, nicht allzu unbestimmt formuliert sei. Diese Formulierung kommt den bundesrätlichen Vorstellungen ja sehr nahe. Man kann sich auch fragen, ob die Begriffe der kollektiven Sicherheit und der supranationalen Organisation in Absatz 4 wirklich so klar sind, wie das bundesrätliche Botschaft wahrhaben will. Persönlich habe ich hier gewisse Bedenken.

Insgesamt betrachtet, erachten wir den hier zur Debatte stehenden Text der Kommission aber als eine vertretbare Lösung, die die aussenpolitische Mobilität unseres Landes – die Hauptsorge des Politischen Departements – nicht wirklich behindert.

Die Zustimmung zur Kommissionsvorlage impliziert ohne weiteres die Ablehnung der NA-Initiative. Die Mängel, die dieser Initiative anhaften, sind offenkundig. Sie geht unter demokratischen Gesichtspunkten eindeutig weniger weit als Bundesrat und Kommission, indem sie das obligatorische Referendum gar nicht vorsieht. Vor allem aber ist die Bestimmung unhaltbar, wonach im Falle der Annahme dieser Volksinitiative die Referendumsfrist für bestehende befristete Staatsverträge zu laufen beginne. Die Absicht, welche mit dieser Formulierung verfolgt wird, ist klar. Man möchte gewisse rechtswirksam abgeschlossene Staatsverträge nachträglich aus dem Sattel heben, ohne Rücksicht auf unsere Stellung in der Völkergemeinschaft und ohne Rücksicht auf den alten Grundsatz: *Pacta sunt servanda*. Hätten die Autoren dieses Initiativtextes nicht auf die Rückzugsklausel verzichtet und damit von Anfang an auf recht unschweizerische Art jedes Gespräch über die zu findende Lösung ausgeschlossen, die Initianten müssten vernünftigerweise den Kommissionstext ihrer eigenen Initiative vorziehen.

Wir bitten Sie, diese Initiative abzulehnen und der Vorlage der Kommission zuzustimmen.

M. Bonnard: Au nom du groupe libéral et évangélique, je vous propose d'entrer en matière et d'approuver la propo-

sition du Conseil fédéral tendant au rejet de l'initiative de l'Action nationale. Celle-ci ne tient aucun compte de la nécessité de protéger la capacité du gouvernement et du parlement d'agir en politique étrangère. Elle porterait une grave atteinte au crédit international de la Suisse. Ces deux motifs sont à eux seuls déterminants.

Quant à la proposition de la commission, nous vous invitons à la discuter, c'est-à-dire à entrer en matière, mais nous ne pouvons la suivre et nous vous en présentons une autre que, d'entente avec notre président, je motive brièvement maintenant. Nous suggérons d'en revenir au texte du Conseil fédéral aussi bien au 3e qu'au 4e alinéa. Au texte du Conseil fédéral nous vous demandons d'apporter une seule adjonction, soit une directive générale donnée au Parlement dans l'article 89, 3e alinéa, sur les cas dans lesquels il se justifierait pour lui de soumettre un traité au référendum populaire. Selon cette indication générale, le Parlement devrait réserver le référendum populaire facultatif aux seuls traités ayant une grande portée.

Avant de motiver cette proposition, j'aimerais rendre hommage à tous les membres de la commission qui avec ténacité ont recherché les critères les plus propres à définir le contenu et les limites du référendum en matière de traités internationaux. L'entreprise était extraordinairement difficile. Il fallait beaucoup de courage et d'opiniâtreté pour s'y attaquer alors que, je tiens à le souligner, nos spécialistes les plus écoutés du droit international et du droit constitutionnel avaient déjà tenté l'effort avec un grand sérieux et avaient finalement renoncé à donner des précisions qu'ils jugeaient en réalité illusoirs. Cependant, si méritoire qu'ait été l'effort de la commission, il ne me paraît pas avoir abouti au résultat espéré et c'est cela qui m'amène aujourd'hui à reprendre, au nom du groupe, une proposition que j'ai présentée en commission mais que faute d'avoir pu participer au débat jusqu'à la fin je n'ai pu défendre jusqu'au bout également.

Chacun convient aujourd'hui que les règles sur le référendum en matière de traités internationaux ne sont pas satisfaisantes. On s'accorde également sur les buts que doit viser une révision de ces dispositions. On admet qu'il faut tendre à développer le référendum de manière que le peuple et, le cas échéant, les cantons puissent se prononcer sur les questions les plus importantes de notre politique extérieure. Mais on admet aussi que le développement du référendum doit demeurer dans une juste mesure afin de ne pas restreindre à l'excès notre liberté de mouvement en politique étrangère et afin de ne pas compromettre la crédibilité et le sérieux de notre action sur le plan international. Les divergences commencent quand il s'agit de fixer les méthodes propres à atteindre ces buts différents et partiellement contradictoires. Le Conseil fédéral est partisan d'une certaine souplesse, la commission cherche au contraire à introduire des critères qui, en apparence du moins, sont plus précis. Dans notre groupe, nous sommes pour la souplesse contre des critères d'apparence trop précis.

J'aimerais faire observer d'abord que, si notre politique étrangère est inspirée par certaines maximes constantes comme la neutralité ou la solidarité internationale, elle est pour le surplus étroitement dépendante des circonstances du moment. Il en va de même de ses effets à l'intérieur du pays. Etant entendu, et tout le monde l'admet, que l'on ne doit soumettre au référendum populaire que les traités vraiment importants, personne ne peut dire aujourd'hui avec certitude quel genre de traité sera important aux yeux du peuple suisse et de ses mandataires dans dix ou dans vingt ans. Tel traité dont la portée nous paraît aujourd'hui restreinte pourrait, conclu ultérieurement, prendre une toute autre signification, parce qu'entre-temps les circonstances se sont modifiées tant sur le plan intérieur qu'au niveau international. Cela déjà conduit à accorder une large confiance au Parlement. C'est lui qui est en définitive le mieux placé pour dire si, dans les circonstances de politique extérieure et intérieure du moment, un traité doit être considéré comme suffisamment important pour

être soumis à titre facultatif ou obligatoire au référendum populaire.

Aux cas de référendums proposés par le Conseil fédéral, la commission suggère d'en ajouter deux. Il y aurait référendum facultatif, respectivement référendum obligatoire, lorsque le traité modifie ou complète de façon importante la loi, respectivement la constitution. La commission espère ainsi donner au Conseil fédéral et au Parlement des règles leur permettant de prendre leurs décisions d'une manière plus sûre. C'est à mes yeux se bercer d'illusions. Certes, la question de la conformité d'un traité avec la loi ou la constitution sera parfois aisée à résoudre. Mais elle sera bien plus souvent sujette à controverse. Et dans ces cas-là, les plus fréquents, le Conseil fédéral s'entourera bien sûr de l'avis d'experts qui ne seront pas nécessairement d'accord entre eux, l'expérience l'enseigne. Puis il définira sa propre position en marquant, comme c'est son devoir, les hésitations possibles. Enfin dans ce Parlement, où les juristes distingués ne manquent pas, la dispute s'élargira. Mais en définitive ce ne sont pas les arguments juridiques qui l'emporteront, ce seront les arguments de politique intérieure et extérieure qui entraîneront la décision. Le Parlement fera ce qui, sur le moment, lui paraîtra le plus sage. Les critères juridiques auxquels on aura voulu le lier n'auront fait que lui compliquer la tâche et surtout lui masquer la vraie nature de la décision à prendre qui n'est pas juridique, mais politique.

Bien sûr, la proposition de la commission a l'apparence de la logique. Les lois étant soumises au référendum facultatif et la constitution au référendum obligatoire, il peut paraître logique que les traités qui les complètent ou les modifient soient soumis à la même procédure. Mais ce qui est logique n'est pas nécessairement bon. La commission me paraît perdre de vue que le problème du référendum ne se pose pas de la même manière en politique intérieure et en politique extérieure. En politique intérieure, le référendum pose exclusivement le problème de l'étendue des droits populaires et de ses effets sur les limites des autres pouvoirs. En politique extérieure, le référendum pose non seulement ce problème mais aussi, comme l'a souligné le Conseil fédéral, celui de notre liberté de mouvement en politique étrangère et de la crédibilité de notre action sur le plan international.

Si en politique interne les principes de la démocratie justifient de larges droits populaires, en politique extérieure notre liberté de mouvement et la crédibilité de notre action imposent une certaine retenue.

Or, à mes yeux, les critères fondés sur la conformité des traités avec la loi ou la constitution, s'ils tiennent très largement compte des droits populaires, négligent les impératifs de notre politique extérieure. Ils conduiraient à soumettre au référendum un nombre manifestement excessif de traités, aussi bien les traités les plus importants que les traités les plus insignifiants. Les pouvoirs du Conseil fédéral qui, je vous le rappelle, est chargé de conduire notre politique étrangère et qui est seul en état de le faire serait réduits dans une trop grande mesure. Son crédit à l'étranger serait atteint.

D'ailleurs, le critère fondé sur la conformité du traité avec la loi ou la constitution, tel qu'il est formulé par la constitution, passe à côté du but. Chacun convient, et la commission aussi, que le peuple ne doit se prononcer que sur les questions importantes. La commission croit satisfaire à cette préoccupation en exigeant que la loi ou la constitution soient modifiées de façon importante. Mais cela ne suffit évidemment pas. Il faudrait aussi que la loi – ou les dispositions constitutionnelles – qui sont complétées ou modifiées soient elles-mêmes importantes. Or cela la commission ne l'exige pas.

La commission propose de soumettre au référendum facultatif les traités qui sont d'une grande portée. Cette suggestion de la commission me paraît judicieuse et nous la reprenons dans notre proposition. Elle exprime une idée sur laquelle un large consensus existe et selon laquelle, en politique étrangère, le peuple ne doit être appelé à se

prononcer que sur ce qui est vraiment important. De plus, en limitant le référendum facultatif aux traités d'une grande portée, le constituant montrera au Parlement la direction générale à suivre pour réaliser ce fameux équilibre entre le développement des droits populaires d'une part, la sauvegarde de notre liberté d'action sur le plan international d'autre part.

Une dernière question se pose, celle de savoir si la décision des Chambres de soumettre un traité au référendum facultatif doit être prise à la majorité simple ou à la majorité qualifiée. La commission se contente de la majorité simple. Le Conseil fédéral propose la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils. C'est cette seconde solution que nous vous recommandons de suivre.

A première vue, la proposition de la commission semble faciliter l'exercice du droit de référendum tandis que celle du Conseil fédéral paraît la rendre plus difficile. A y regarder de plus près, il en va autrement. La valeur du droit de référendum ne dépend pas seulement du nombre de cas où il peut être exercé. Elle est aussi fonction d'une pratique qui doit en définir les cas avec une certaine continuité. Il faut dès lors éviter une pratique trop fluctuante. Pour y parvenir, le Parlement doit se prémunir contre les votes de surprise. La majorité qualifiée que nous propose le Conseil fédéral n'a pas d'autre but; elle ne constitue pas un obstacle infranchissable et je vous invite dès lors à la maintenir.

En bref, la proposition du Conseil fédéral avec l'adjonction que nous suggérons par les termes «d'une grande portée» nous paraît meilleure que celle de la commission; elle assure mieux l'équilibre entre la protection souhaitable des droits populaires et la sauvegarde indispensable du crédit de la Suisse sur le plan international. C'est elle, par conséquent, qui mérite notre approbation.

Renschler: Es wurde schon von Herrn Alder betont, dass wir in einer Zeit der Internationalisierung leben. Bereits besteht eine grosse Vielfalt an internationalen Gremien und Organisationen, deren Zahl vor allem im regionalen Bereich noch weiter wachsen wird. Auch die bilateralen und multilateralen Völkerrechtsverträge nehmen dauernd zu. Sogar nationale Konflikte weisen in ihrer Auswirkung immer häufiger eine Tendenz zur Internationalisierung auf. Unter Berücksichtigung dieser Entwicklung sollte die Regelung der auswärtigen Gewalt auf Bundesebene grundsätzlich und in ihrer Gesamtheit geprüft werden. Insbesondere ist die Kompetenzaufteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung beim Abschluss von Staatsverträgen neu zu überdenken.

Die Schweiz schliesst jährlich etwa 80 Verträge ab. Gemäss heutiger Praxis werden nur rund ein Drittel aller Staatsverträge dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet. Rund zwei Drittel gelten als sogenannte Verwaltungsvereinbarungen, zu deren Abschluss sich der Bundesrat als allein zuständig erachtet. In der Verfassung sind jedoch keine Kriterien für diese Ausscheidung der Kompetenz zwischen Bundesrat und Bundesversammlung niedergelegt, und das Parlament hat keine rechtliche Möglichkeit, den Bundesrat zur Vorlage einer solchen Vereinbarung zu zwingen. Ich meine nicht, dass jede Abmachung mit dem Ausland der Ratifikation durch das Parlament bedarf. Hingegen halte ich es für notwendig, dass die Kompetenzaufteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung in generellen Kriterien verankert wird. Es ist deshalb bedauerlich, dass aus dem gesamten Fragenkomplex der aussenpolitischen Kompetenz das Staatsvertragsreferendum herausgebrochen wird und ungeachtet der anderen hängigen Probleme allein neu geordnet werden muss. Sie wissen es: Zwingender Anlass zu diesem Vorgehen ist die unmögliche Initiative der Nationalen Aktion.

Bei der Revision des Staatsvertragsreferendums stehen zwei Gesichtspunkte im Vordergrund: Erstens die Verwesentlichung dieses Volksrechtes und zweitens die stärkere Beteiligung des Bürgers am Entscheidungsprozess in aussenpolitischen Belangen. Wie die Diskussion in der

Vorberatenden Kommission zeigte, lässt sich die Verwesentlichung nur schwer und nie völlig befriedigend in eine Verfassungsnorm kleiden. In der Beurteilung des Wesentlichen liegt ein erheblicher Ermessensspielraum, je nach der politischen Optik, aber auch nach den zu vertretenden Interessen. Nicht einmal das Ausmass der politischen Kontroverse über eine Sachfrage bildet einen Massstab für das Wesentliche. Alt Bundesrat Wahlen schrieb in seinem Schlussbericht über die Totalrevision der Bundesverfassung zu Recht: «Das politische Kontroverse ist nicht immer wesentlich, und das Wesentliche ist glücklicherweise nicht immer politisch kontrovers.» Die stärkere Beteiligung des Bürgers am Entscheidungsprozess – das zweite Kriterium – drängt sich durch die eingangs erwähnte Internationalisierung des Lebens auf. Wir können vom Volk kein waches Interesse an weltweiten Zusammenhängen erwarten, wenn es von der Mitentscheidung und damit auch von der Verantwortung weitgehend ausgeschlossen bleibt.

Im Gegensatz zum kreativen Initiativrecht ist das Referendumsrecht allerdings nach seiner Eigenart retardierend. Es wirkt oft hemmend statt anpassend an die Entwicklung. Diesem Umstand muss Rechnung getragen werden, genauso wie der Tatsache, dass das fakultative Referendum im Laufe der Zeit immer mehr ein Werkzeug der Verbandspolitik wurde und sich damit vom Volksrecht zum Verbandsrecht denaturierte. Deshalb halte ich eine Unterstellung aller Staatsverträge unter das fakultative Referendum, wie dies die Initiative der Nationalen Aktion vorschlägt, für verfehlt. Eine solche Lösung würde übrigens auch der Verwesentlichung keine Rechnung tragen.

Beim Ausbau des Staatsvertragsreferendums muss ferner der grundlegende Unterschied zwischen völkerrechtlichen Verträgen und Landesrecht berücksichtigt werden. Im innerstaatlichen Bereich ist der Staat allein Gesetzgeber, während bei völkerrechtlichen Verträgen mehrere Staaten gemeinsam Recht setzen. Die Handlungsfreiheit des einzelnen ist somit beschränkt. Die nationalen Interessen lassen sich nur selten vollumfänglich durchsetzen. Daher bieten Staatsverträge häufig eine gewisse Angriffsfläche für Kritik, die kaum ehrlicherweise mit Argumenten abzudecken ist. Auch aus diesem Grunde ist ein schrankenloses Referendumsrecht der Eigenheit von Staatsverträgen unangemessen.

Die Vorschläge des Bundesrates zur Neuordnung des Staatsvertragsreferendums befriedigen nicht. Insbesondere lehne ich die Regelung ab, wonach die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte über die Unterstellung eines völkerrechtlichen Vertrages unter das fakultative Referendum entscheidet. Damit wird, etwas pointiert ausgedrückt, die Gewährung eines Volksrechtes von der «Willkür» des Parlamentes abhängig gemacht. Ich wähle bewusst diesen etwas gewagten Ausdruck, weil zu befürchten ist, dass häufig nicht sachbezogene Ueberlegungen, sondern opportunistische Absichten – vor allem vor Wahlen – oder die Flucht vor der Verantwortung den Ausschlag geben werden. Es ist auch an knappe Entscheide zu denken, die den Charakter der Zufälligkeit beinhalten.

In der Vorberatenden Kommission gehörte ich zu jenen Mitgliedern, die bei der Neuordnung des Staatsvertragsreferendums eine Lösung in folgender Richtung anstrebten:

Erstens: Objektive Kriterien für die Einräumung des Referendums.

Zweitens: Anpassung des Referendumsrechtes bei Staatsverträgen an die Regelung im innerstaatlichen Bereich.

Diese beiden Punkte wurden im Vorschlag der Kommission weitgehend berücksichtigt. Dennoch bleibt sowohl im Absatz 3 Buchstaben b und c, als auch im Absatz 4 ein erheblicher Ermessensspielraum offen. Leider war es unmöglich – es wurde bereits darauf hingewiesen –, eine Formulierung zu finden, die einerseits alle objektiven Kriterien abschliessend aufzählt und andererseits neben dem Ausbau des Referendumsrechtes auch noch der Verwesentlichung Rechnung trägt.

Zum Schluss noch einige wenige Bemerkungen zur Initiative der Nationalen Aktion. Ich beschränke mich auf den

zweiten Abschnitt: Ich muss schon sagen, ich habe noch nie erlebt, dass Initianten in so wenig Worten so viel Unsinn formulierten! Der zweite Teil verletzt die Einheit der Materie und ist undurchführbar. Während der erste Teil das Staatsvertragsreferendum neu ordnet – allerdings nach meiner Auffassung unzulänglich –, wird im zweiten Teil gewissermassen ein neues Initiativrecht auf Kündigung von Staatsverträgen eingeführt. Die Einheit der Materie ist somit nicht gegeben. Würde die Initiative von Volk und Ständen angenommen und gegen einen Staatsvertrag nachträglich das Referendum erfolgreich durchgeführt, so bliebe der betreffende Staatsvertrag dennoch in Kraft; dieser ist bindend für unser Land. Ohne Verletzung des Völkerrechts könnte der Vertrag bestenfalls auf den nächstmöglichen Kündigungstermin gekündigt werden, sofern eine Kündigungsklausel überhaupt gegeben ist. Sie ist beispielsweise aber bei den befristeten Darlehensverträgen im Rahmen der Finanzhilfe an Entwicklungsländer nicht vorhanden. Ein nachträgliches Referendum gegen einen derartigen Vertrag wäre also völlig sinnlos, ja gegenstandslos. Das Darlehen ist nicht bereits gewährt. Mit einer Ablehnung eines solchen Abkommens durch einen Volksentscheid könnte der Darlehensnehmer nicht gezwungen werden, das Geld anders oder früher zurückzuzahlen, als vertraglich vereinbart worden ist. Besonders grotesk ist übrigens in diesem Zusammenhang, dass diese Darlehensverträge bei Annahme der Initiative zum zweiten Mal dem Referendum unterstellt würden; denn sie standen schon einmal unter dem Referendum.

Es gibt schwerwiegende Gründe, um den zweiten Abschnitt der Initiative als ungültig zu erklären. Artikel 27 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes verlangt jedoch, dass eine Initiative so wie sie lautet, «Volk und Ständen unterbreiten» sei. Die Rechtmässigkeit der ganzen Initiative ist aber umstritten. Im Zweifelsfall entscheide ich mich für die Gültigkeit, zwar nicht aus Entgegenkommen gegenüber den Initianten, sondern vielmehr – ich sage das ganz offen – aus Schadenfreude über ihre öffentliche Blossstellung im Abstimmungskampf.

Die sozialdemokratische Fraktion beantragt Ihnen, die Initiative der Nationalen Aktion abzulehnen und dem Vorschlag der Kommission zur Neuordnung des Staatsvertragsreferendums zuzustimmen.

Jaeger-Basel: Im Frühjahr 1913 wurde «in einer der grössten Debatten unserer Parlamentsgeschichte der Gotthardvertrag nach allen Seiten hin beleuchtet. Mit 108 gegen 77 Stimmen entschied sich der Nationalrat, mit 33 gegen 9 Stimmen der Ständerat für die Ratifikation» («NZZ» vom 7. 8. 73). Ich darf voraussetzen, dass Ihnen bekannt ist, um was es in diesem Vertrag ging. Bis zu diesem Zeitpunkt, d. h. bis zur Annahme des Volksbegehrens, waren nach Massgabe der in Kraft stehenden Bestimmungen der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 Staatsverträge dem Referendum nicht unterstellt. Nach der Ratifikation des Gotthardvertrages durch die Bundesversammlung haben am 28. November 1913 rund 64 000 Stimmbürger ein Volksbegehren eingereicht, das die Einführung des fakultativen Referendums zum Ziele hatte. Am 30. Januar 1921 hat das Schweizervolk den neuen Artikel 89 Absatz 3, der im Wortlaut dem im heute gültigen Druck der Bundesverfassung unter Absatz 4 angeführten Text entspricht, mit rund 400 000 Ja gegen rund 160 000 Nein und mit 20 gegen 2 Stände angenommen. Die Stimmbeteiligung betrug 57,7 Prozent. (Nebenbei bemerkt: Auch nicht gerade überwältigend! Wir haben trotz dem zum Teil künstlichen Gejammer über schlechte Stimmbeteiligungen seither Abstimmungen mit viel höherer Stimmbeteiligung gehabt.) Das Volk meinte, mit diesem Artikel ein entscheidendes Mitspracherecht in auswärtigen Angelegenheiten gesichert zu haben. Dem war aber nicht so. Das Volk hat eben nicht mit den Interpretationskünsten gerechnet sowie mit der Möglichkeit des Bundesrates, die Verträge so abzuschliessen, befristet oder dann für weniger als 15 Jahre, dass sie nach dem Wortlaut des neuen Artikels 89 Absatz 3 der Bundesverfas-

sung nicht dem fakultativen Referendum unterstellt waren und sind.

Diese Situation wurde mit der Zunahme der wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen mit dem Ausland immer kritischer. Es kam so weit, dass am 12. Juni 1969 Ständerat Luder im Ständerat und Nationalrat Hummler im Nationalrat, beide freisinnig, eine gleichlautende Motion einreichten, deren zweiter Absatz lautet: «Der Bundesrat wird eingeladen, Bericht und Antrag über eine Neufassung der heute in Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung enthaltenen Bestimmungen zu unterbreiten mit dem Ziel, Volk und Ständen die Einflussnahme auf wesentliche ausserpolitische Entscheide zu ermöglichen, soweit diese sich auf das innerstaatliche Recht auswirken.» Beide Räte haben die Motion am 12. März 1970 erheblich erklärt.

Wie notwendig diese Neuordnung geworden war, geht aus dem Votum von Herrn Ständerat Luder zur Begründung seiner Motion hervor. Ich zitiere daraus: «Wenn man sich bewusst bleibt, wie schmal die Basis für ein obligatorisches Referendum, wie selten und wie leicht umgehbar ein fakultatives Referendum ist (von rund 800 Verträgen der Jahre 1952 bis 1963 waren nur 29 dem fakultativen Referendum unterstellt, und Sie wissen, dass seit 1921 nur dreimal das Volk zu Staatsverträgen Stellung genommen hat: 1921 Völkerbund – also ein obligatorisches Referendum –, 1923 zur Freizone Savoyen und 1958 über den Spöilvertrag); wenn man sich also dieser Tatsachen bewusst bleibt, kann man sich ausrechnen, dass in absehbarer Zeit der wesentlichere und für den Bürger direkt wirkende Teil der Rechtsetzung im extern-internationalen und der direkten Demokratie entzogenen Verfahren geschaffen wird.» Ich bin Herrn Ständerat Luder für diese offene und klare Sprache sehr dankbar.

Seither hat sich die Problematik verschärft. Das Volk konnte über den Beitritt zur EFTA nicht abstimmen, wohl aber über den EWG-Vertrag. Schon vor den Vorstössen der Herren Hummler und Luder hatte Nationalrat Jaeckle am 21. März 1960 ein Postulat eingereicht, wonach Artikel 89 Absatz 3 in dem Sinne zu revidieren sei, dass Staatsverträge von erheblicher wirtschaftlicher und politischer Bedeutung dem fakultativen Referendum zu unterstellen seien. 1969 beantragte der Bundesrat, das Postulat abzuschreiben. Der Rat widersetzte sich dieser «Abbiegung» von Postulaten.

Für die Nationale Aktion wurde das Problem recht eigentlich brennend mit dem Abkommen mit Italien über die Regelung der Fremdarbeiterfrage und besonders den Familiennachzug von 1964. Wir hatten damals noch keinen Vertreter im Rate, der dann mit starker Mehrheit das Volk von der Mitsprache ausschloss. Dabei hat wohl kein Vertragswerk, keine Gesetzgebung das Antlitz der Schweiz so entscheidend verändert, wie eben dieser Vertrag. Auf diesen Vertrag zielt die Rückwirkungsklausel. Zu dieser Erklärung hat mich der Zentralvorstand in der Sitzung vom 11. Januar 1975 ausdrücklich ermächtigt.

Durch die Einwanderung von rund einer Million Menschen in knapp zwei Jahrzehnten, die zum überwiegenden Teil aus katholischen Ländern stammen, wurde aus der seit der Reformation mehrheitlich protestantischen Schweiz ein Land, dessen Einwohner mehrheitlich katholisch sind. Ich möchte mit allem Nachdruck betonen, dass diese Feststellung keinerlei Wertung beinhaltet.

Noch 1950 rein deutschsprachige Landesteile weisen heute Gebiete auf, in denen die italienische und die spanische Sprache überwiegen. Dass die eingewanderten Menschen auch sonst ganz andere Lebensgewohnheiten haben als wir, ist selbstverständlich. Wir schätzen die Verschiedenheit, die Vielfalt in der Art der Völker, sie bereichern auch das Ferienerlebnis. Wenn im Laufe von Jahrhunderten das Romanische im Prättigau durch das Walserdeutsch verdrängt wurde, ist das nicht zu vergleichen mit dem, was bei uns in kürzester Zeit geschehen ist. Welchen unheilvollen Einfluss diese Zugewanderten – bekämen sie dazu die Möglichkeit – auf unsere Politik hätten, dürfte eigentlich jedermann klar sein, sind sie doch ganz

andere Verhältnisse gewöhnt. Der grösste Liberale des 20. Jahrhunderts, wie er anlässlich seines 70. Geburtstages von der «NZZ» genannt wurde, Salvador de Madariaga, äusserte sich zu diesem Problem wie folgt:

«Das andere Problem ist noch fundamentaler und mag in Powells Ueberlegungen zuvorderst gestanden haben. Jede Nation hat nämlich das Recht, soweit es in ihrer Macht steht, ihre Zukunft und ihr Schicksal selbst zu bestimmen. Dies ist nicht Rassismus, sondern bloss gesunder Menschenverstand. Kenia, Tansania oder Mali haben ebenso das Recht, darauf zu achten, dass sie nicht durch eine Invasion von Europäern mulattisch oder weiss werden, wie Grossbritannien, Deutschland oder Polen dafür sorgen dürfen, nicht durch eine Invasion von Afrikanern schwarz zu werden. Indien, Japan oder Malaysia können sich dagegen wehren, durch eine Invasion von Europäern oder Afrikanern weiss oder schwarz zu werden, und den Schweden ist es gestattet, sich nicht durch eine Invasion von Spaniern in ein katholisches Land verwandeln zu lassen.»

Dem Schweizervolk, den Bürgern der ältesten Demokratie, der einzigen Referendumsdemokratie, wurde dieses Recht vom eigenen Parlament und vom Bundesrat verweigert. Die Million Menschen braucht Arbeitsplätze, Wohnungen, Spitäler und so weiter, die ganze Infrastruktur. Von 1942 bis 1967 wurde die Siedlungsfläche der Schweiz verdoppelt. Jede Sekunde wird ein Quadratmeter besten Kulturlandes überbaut, der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen. Das Schweizervolk hatte nichts dazu zu sagen.

Die Nationale Aktion hat deshalb am 20. März 1973 mit 58 502 gültigen Unterschriften ihre Initiative gegen die Beschränkung des Stimmrechtes eingereicht. Der Bundesrat stellt dieser, und in Befolgung der erwähnten Motionen, seinen eigenen Vorschlag gegenüber. Im Namen der freirepublikanischen und nationalen Fraktion empfehle ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten.

Augsburger: Nachdem mein Fraktionskollege Walter Hofer als Kommissionspräsident die Vorlage Neuordnung Staatsvertragsreferendum in aller Gründlichkeit erläutert hat, die SVP den Schlussfolgerungen zustimmt und die Anträge der Kommission unterstützt, kann ich mich in meiner Fraktionserklärung sehr kurz halten.

Wir haben uns 1970 zu den beiden Motionen Hummler und Luder positiv gestellt, weil das anvisierte Ziel (Volk und Ständen eine angemessene Einflussnahme auf wesentliche aussenpolitische Entscheide zu ermöglichen, soweit sich diese auf das innerstaatliche Recht auswirken) unsererseits als zeitgemässe Forderung betrachtet wurde. Es kann kein Zweifel bestehen, dass der heutige Zustand nicht zu befriedigen vermag. Das gegenwärtig gültige Kriterium der Dauer von mehr als 15 Jahren kann leicht umgangen werden. Auch bewirkt es in den meisten Fällen eine eher zufällig und nicht von der Bedeutung der Materie abhängige Unterstellung unter das fakultative Referendum.

Unseres Erachtens ist leider der Vorschlag des Bundesrates nicht geeignet, das Problem zu lösen. Es geht nicht an, bisher ungeschriebenes Recht zu setzen oder sogar weniger weit zu gehen, als es der gehandhabten Praxis entspricht. Die Revision hat vom Grundsatz der Parallelität oder innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Rechtsetzung auszugehen, denn nur so kann das Instrument des Staatsvertragsreferendums zu einem der wachsenden Bedeutung der zwischenstaatlichen Rechtsetzung adäquaten Volksrecht ausgebaut werden.

Es ist interessant festzustellen, dass dem Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens so gut wie keine Beachtung geschenkt worden ist. Sowohl die wirtschaftlichen Spitzenorganisationen, vom Gewerkschaftsbund bis zum Vorort, wie auch die politischen Parteien, haben sich sehr kritisch zum Expertenentwurf geäussert. Das muss doch zu denken geben. So kann es nicht verwundern, wenn von verschiedener Seite von einer verzerrten Optik des Botschaftsentwurfes die Rede ist, indem man dem Volk offenbar misstraut und uneingeschränktes Vertrauen nur den Be-

hörden zuzusprechen bereit ist. Die SVP will keine Ordnung, die den Bundesrat in völkerrechtlichen Belangen an einem im Interesse des Landes liegenden Handeln hindern würde. Deshalb lehnen wir auch die Initiative der Nationalen Aktion ab. Die Fassung der Kommission mehrt das Mitspracherecht des Volkes, ohne dem Bundesrat untragbare Fesseln aufzuerlegen.

Wir bitten Sie, den Kommissionsanträgen zuzustimmen.

Eng: Im Namen der freisinnig-demokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen, auf den Bundesbeschluss einzutreten und ihm gemäss der Fassung der Kommission des Nationalrates zuzustimmen.

Die Trennung nach der Vertragsdauer entbehrt – wie der Bundesrat übrigens schon 1914 bei seiner Berichterstattung über das damalige Volksbegehren feststellte – jeder Logik und erweist sich auch bei der praktischen Durchführung als verfehlt. Die zunehmende zwischenstaatliche Verflechtung und die Tendenz, verschiedene Rechtsgebiete international zu harmonisieren, führen auf immer mehr Sachgebieten zu internationalen Abmachungen, an deren Gestaltung der Bürger selbst dann nicht teilnehmen kann, wenn sie für ihn wichtige Vorschriften enthalten. Ständerat Luder und Nationalrat Hummler haben denn auch in ihren Motionen aus dem Jahre 1969 für die Neufassung des Staatsvertragsreferendums das Ziel gesteckt, «Volk und Ständen die angemessene Einflussnahme auf wesentliche aussenpolitische Entscheide zu ermöglichen, soweit diese sich auf das innerstaatliche Recht auswirken».

Die freisinnig-demokratische Fraktion ist bei ihrer Beratung von diesem staatspolitischen Grundsatz ausgegangen. Nach ihrer Ueberzeugung hat der neue Verfassungsartikel ein massvolles Mitwirkungsrecht des Volkes in wesentlichen aussenpolitischen Entscheidungen zu gewährleisten, ohne dass aber die aussenpolitische Bewegungsfreiheit der Schweiz übermässig eingeschränkt würde. Diesen Prinzipien wird der Entwurf in der Fassung der nationalrätlichen Kommission gerecht.

Im Gegensatz zum bundesrätlichen Entwurf, welcher die Referendumsklausel ausschliesslich ins freie Ermessen der Mehrheit der beiden Räte legen wollte, setzt der Kommissionsvorschlag zwei Bedingungen, bei deren Vorhandensein die Klausel angebracht werden muss.

Unsere Fraktion ist sich durchaus im klaren, dass die beiden neuen Kriterien «wichtige Aenderungen oder Ergänzungen» und «grosse Tragweite» eine hohe Sorgfaltspflicht des Parlaments voraussetzen. Dies gilt um so mehr, als kein Verfassungsrichter darüber wacht, ob die Räte innerhalb ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenz handeln. Andererseits setzen die neuen Kriterien auch ein besonderes Verantwortungsbewusstsein voraus. Das Parlament darf nicht der Opportunität verfallen und sich seiner Verantwortung dadurch zu entziehen versuchen, dass es die Staatsverträge leichthin dem Referendum unterstellt. Der Gefahr, Glaubwürdigkeit und Ernsthaftigkeit unseres internationalen Auftretens in Frage zu stellen, ist ebenso ernst zu begegnen wie der Aushöhlung der direkten Demokratie durch internationale Uebereinkommen.

Andererseits darf aus kurzsichtiger Opportunität nicht etwa versucht werden, einen angefochtenen Staatsvertrag dadurch zu retten, dass er nicht dem Referendum unterstellt wird. Opportunität wäre es schliesslich auch, mit der Drohung, gegen einen Staatsvertrag das Referendum zu ergreifen, Vorteile auf anderen, mehr oder weniger verwandten Gebieten zu ergattern. Bei der Anwendung der gebotenen Sorgfalt und des pflichtgemässen Ermessens werden die Räte in der Lage sein, über die Unterstellung unter das fakultative Referendum verfassungsgemäss zu entscheiden. Schon bisher, unter dem geltenden Recht, musste um solche Entscheide gerungen werden, weil die unbefristete Dauer eines Vertrages unklar oder umstritten war. Der Bundesrat hatte es allerdings in der Hand, solche Diskussionen zu vermeiden, indem er den Uebereinkommen eine Kündigungsklausel beigab, was die aussenpoliti-

sche Bewegungsfreiheit zwar verstärkte, die innenpolitischen Probleme indessen keineswegs löste.

Unsere Fraktion stimmt auch Absatz 4 in der Fassung der Kommission zu. Neben der Kodifizierung der bisherigen Praxis bezüglich des obligatorischen Referendums sind auch innerstaatliche Auswirkungen eines Staatsvertrages berücksichtigt, soweit sie eine wichtige Aenderung oder Ergänzung der Bundesverfassung bewirken.

Für das Kriterium «wichtig» gelten die gleichen Vorbehalte wie bei Absatz 3: Nicht subjektives Empfinden oder Opportunität dürfen ausschlaggebend sein, sondern objektive, an der Verfassung gemessene Gründe. Die Interessen des Bürgers an einer vermehrten Demokratisierung der Aussenpolitik und diejenige des Landes an der Bewahrung seiner Vertragsfähigkeit müssen gegeneinander abgewogen werden.

Zusammenfassend stelle ich im Namen unserer Fraktion fest, dass der Kommissionsentwurf den Grundsätzen entspricht, wie sie in den bereits zitierten Motionen Luder und Hummler niedergelegt sind. In Anbetracht der seit jeher bekannten Schwierigkeit, zweifelsfreie Kriterien zu finden, müssen die Räte von Fall zu Fall, in Abwägung der Interessen und unter Wahrung der verfassungsmässigen Leitidee, vorerst um den Entscheid ringen, bis sich eine klare Praxis bildet. Dass dabei Späne fliegen und die politischen Wogen hochgehen können, muss in politischer Verantwortung in Kauf genommen werden.

Die Initiative der Nationalen Aktion wird von der freisinnig-demokratischen Fraktion einstimmig abgelehnt. Sie schiesst weit über das Ziel hinaus, hemmt ohne Not die aussenpolitische Bewegungsfreiheit des Bundes und kann zu völkerrechtverletzenden Entscheiden mit den entsprechenden Folgen führen.

Schwere Bedenken bestehen innerhalb unserer Fraktion bezüglich der Gültigkeit der Initiative der Nationalen Aktion. In Anbetracht der grosszügigen Praxis zur Einheit der Materie kann zwar ein innerer Zusammenhang der Begehren im Initiativtext und der Uebergangsbestimmung noch knapp motiviert und die unverfälschte Stimmabgabe als gewährleistet angenommen werden. Bedenklich erscheint es dagegen denjenigen Fraktionsmitgliedern, die von materiellen Schranken der Verfassungsrevision ausgehen, dass die Initiative offensichtlich Völkerrecht und den von Ihnen, zusammen mit dem Bundesgericht und führenden Rechtslehrern angenommenen Grundsatz des Vorranges des Völkerrechts, verletzt. Während sich der Bundesrat entsprechend der bisherigen Praxis auf den Standpunkt stellt, oberster Verfassungsgeber seien Volk und Stände, und andernteils anstelle der Ungültigkeit der völkerrechtswidrigen Verfassungsbestimmung lediglich die völkerrechtliche Verantwortlichkeit setzt, halten die Gegner dafür, dass die Räte ihre Kompetenz über die Gültigkeit einer Initiative zu entscheiden, nicht auf das Volk übertragen dürfen in der Annahme, das Volk sei ja letztlich Verfassungsgesetzgeber.

Persönlich halte ich dafür, dass die Initiative nicht ungültig erklärt werden sollte. Massgebend erscheint mir dabei die Tatsache, dass bisher in der Praxis der politischen Bundesbehörden keine materiellen Schranken der Verfassungsrevision angenommen wurden, und falls das Völkerrecht neuerdings eine Schranke darstellen würde, völkerrechtlich die Verantwortung getragen werden müsste. Die Tatsache, dass immer mehr Volksinitiativen unüberlegt und unsorgfältig redigiert werden, kann nicht für sich allein zum Anlass genommen werden, die Anordnungen an das Volksrecht entgegen der bisherigen Praxis zu vergrössern. Vielmehr ist das Sache der dringenden Revision der Verfassungsbestimmung über die Initiative, die mit der Erhöhung der Unterschriftenzahl noch nicht abgeschlossen sein kann. Ausschlaggebend für die Ungültigkeit darf schliesslich auch nicht der Umstand sein, dass die Durchführbarkeit der Initiative erschwert und bei eigenmächtiger Aufhebung eines Staatsvertrages gar in Frage gestellt ist. Jedem Referendum gegen einen Staatsvertrag ist die Möglichkeit immanent, ins Leere zu stossen, weil sich ein

Staat im völkerrechtlichen Bereich nicht schlicht und einfach der internationalen Verflechtung oder der Rechtsharmonisierung widersetzen kann. Dies gilt um so mehr für das Referendum gegen einen bestehenden Staatsvertrag, bei dem die völkerrechtlichen Verpflichtungen weiterhin Bestand haben, auch wenn sich die Schweiz ihrer Verpflichtung einseitig entziehen möchte.

Bezüglich der Gültigkeit der Initiative der Nationalen Aktion halte ich zusammenfassend fest: Die Fraktion hegt, wie schon dargelegt, schwere Bedenken, ob die Gültigkeit bejaht werden kann. Staatsrechtliche, rechtsstaatliche und politische Gründe lassen den einen oder anderen Entscheid zu, je nachdem, wie bei der Abwägung die Gewichte verteilt werden. Letztlich geht es darum, ob von der bisherigen Praxis ohne vorhergehende Verfassungsänderung abgegangen und künftig Schranken des Initiativrechtes, wenigstens solche des Völkerrechtes, bejaht werden sollen. Von grundsätzlicher Bedeutung ist Ihr Entscheid so oder so, so dass sich im Hinblick auf die künftige Ausgestaltung des Initiativrechtes eine besonders ausgewogene Urteilsbildung auf jeden Fall aufdrängt.

Koller Arnold: Die verfassungsrechtliche Neuordnung des Staatsvertragsreferendums fällt in eine Zeit, da unsere Volksrechte im Zwielficht stehen. Einerseits steht die Schweiz mit ihrer direkten Demokratie in einer Zeit weltweiter Demokratisierungspostulate im Ausland nach wie vor als viel beachtetes Vorbild da; andererseits verstärkt sich im Innern unseres Landes angesichts einer Flut von Verfassungsinitiativen der Eindruck, dass das Heil unserer Demokratie nicht weiter in einem rein quantitativen Ausbau der Volksrechte gesucht werden darf. Was Not tut, ist offensichtlich eine qualitative Verbesserung der Teilnahme des Volkes am Prozess der staatlichen Willensbildung. Unser Volk soll bei allen wichtigen gesetzgeberischen und politischen Entscheidungen mitwirken können. Schliesslich soll bei der Ausgestaltung der Volksrechte der engen Verbindung von Volk und Parlament Rechnung getragen werden. Verwesentlichung der Volksrechte und Stärkung des Parlaments müssen nach Auffassung der CVP die Leitlinien unserer institutionellen Reformen sein.

Das geltende Staatsvertragsrecht vermag hinsichtlich der Mitwirkung unseres Volkes beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge eindeutig nicht mehr zu befriedigen; denn die Dauer, für welche ein Staatsvertrag abgeschlossen wird, ist zwar ein klares, aber kein treffendes Kriterium für die Bedeutung eines völkerrechtlichen Vertrages, zumal wenn man mit der herrschenden Praxis und Lehre vor Ablauf von 15 Jahren kündbare Verträge als befristet verstehen muss. Wer diesbezüglich noch Zweifel haben sollte, sei lediglich an so wichtige Staatsverträge wie das OECD- und das EFTA-Uebereinkommen sowie die Europäische Menschenrechtskonvention erinnert, die alle aufgrund des geltenden Rechts dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nicht unterstanden und ihm – was vielleicht noch wichtiger ist – wegen des zwingenden Charakters von Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung ohne Verfassungsverletzung auch gar nicht unterstellt werden konnten.

Wie die Botschaft anführt, unterlagen bisher weniger als 5 Prozent aller von der Schweiz abgeschlossenen internationalen Verträge dem fakultativen Staatsvertragsreferendum. Dabei waren das nicht einmal die politisch wichtigen Verträge. Es drängt sich daher der Schluss auf, dass die direkte Mitsprache des Volkes beim Abschluss internationaler Verträge bisher trotz des 1921 eingeführten Staatsvertragsreferendums doch recht marginal war. Wen wundert es da noch, dass sich Schweizer und Schweizerinnen für unsere Aussenpolitik deshalb nur am Rande interessieren! Es ist jedoch leichter, das Ungenügen der geltenden Ordnung aufzuzeigen, als befriedigendes neues Recht zu schaffen. Das hängt einmal damit zusammen, dass eine vollständige Gleichstellung des innerstaatlichen und des staatsvertraglichen Rechtsetzungsverfahrens der Natur der Sache nicht gerecht wird. Sodann zeigen ausländische

Erfahrungen, die Untersuchungen der Experten und die Bemühungen Ihrer Vorberatenden Kommission eindeutig, dass es über jeden Zweifel erhabene objektive Kriterien für wichtige Staatsverträge, die dem fakultativen Referendum zu unterstellen wären, schlicht und einfach nicht gibt. Daraus hat der Bundesrat bekanntlich den Schluss gezogen, es sei am besten, das Parlament in jedem Fall über die Unterstellung unter das Staatsvertragsreferendum entscheiden zu lassen. Ihre Vorberatende Kommission hielt demgegenüber dafür, es sei das Unmögliche bestmöglichst doch zu versuchen und die Zuständigkeit des Volkes in objektivierender Weise zu umschreiben.

Die CVP schliesst sich mehrheitlich dieser Auffassung an; denn einmal scheint ein Staatsvertragsreferendum von Parlamentsgnaden nicht so recht in die verfassungsrechtliche Landschaft unserer direkten Demokratie zu passen. Sodann ist zu beachten, dass unser Vorschlag in der Volksabstimmung wahrscheinlich der Volksinitiative der Nationalen Aktion gegenübersteht, die, weit übers Ziel hinausschiessend, schlechthin alle Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterstellen möchte. Schliesslich – und das ist wohl das entscheidende Argument – berücksichtigt der Vorschlag des Bundesrates doch zu wenig, dass jene Staatsverträge heute ständig zunehmen, die unmittelbar anwendbares Recht enthalten und somit nicht nur die Schweizerische Eidgenossenschaft, sondern auch alle ihre Bürger und Bürgerinnen direkt berechtigen und verpflichten. Weil dem so ist, und der Trend zu internationaler Rechtsetzung in Form von Staatsverträgen sich in Zukunft zweifellos noch verstärken wird, muss das Staatsvertragsreferendum dieser veränderten Lage angepasst werden. Unser Volk muss auch bei dieser internationalen Rechtsetzung mitwirken können; dies jedenfalls dann, wenn durch Staatsverträge unser nationales Recht abgeändert oder in bedeutsamer Weise weiterentwickelt wird. Mit anderen Worten: Die Mitwirkungsrechte des Volkes bei der innerstaatlichen Gesetzgebung sollen nicht über den Abschluss internationaler Abkommen unterlaufen werden können. Und was für die Gesetzesstufe gilt, muss vermehrt auch für die Verfassung gelten.

Leider – so muss man wohl sagen – hat der Bundesrat seine Vorlage streng auf die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums beschränkt. Wir hätten es gerne gesehen, wenn bei dieser Gelegenheit auch das nach wie vor nicht befriedigend geklärte Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht in unserer Rechtsordnung verfassungsrechtlich entschieden worden wäre. Bekennte sich nämlich unsere Bundesverfassung ausdrücklich zum Prinzip «Völkerrecht bricht Landesrecht», so würde uns auch der Entscheid über die Gültigkeit beziehungsweise die Ungültigkeit der Initiative der Nationalen Aktion viel, viel leichter fallen.

Als Mangel haben wir auch empfunden, dass im Staatsvertragsrecht nun zwar das Verhältnis zwischen Parlament und Volk neu geregelt werden soll, über das nicht minder wichtige Verhältnis vom Bundesrat und Parlament in der Botschaft des Bundesrates aber kein Wort verloren wird. Dabei ist die Ausscheidung der Abkommen, die in ausschliesslicher Kompetenz vom Bundesrat abgeschlossen werden, keineswegs restlos klar und beruht auf blosser Übung, ist also positiv-rechtlich überhaupt nicht geregelt. Zudem sollen immerhin zwei Drittel aller von der Schweiz abgeschlossenen internationalen Verträge solche in die ausschliessliche Kompetenz des Bundesrates fallende Verwaltungsabkommen sein.

Gesamthaft darf sicher gesagt werden, dass die Vorlage Ihrer Vorberatenden Kommission das Staatsvertragsreferendum und damit die direkte Demokratie auf diesem Gebiet auf die Höhe unserer Zeit bringt. Sie berücksichtigt die zunehmende Bedeutung der Aussen- und der Aussenwirtschaftspolitik für unser Land und trägt dem Umstand Rechnung, dass das staatsvertraglich gesetzte Recht ständig zunimmt und sich neben dem reinen Landesrecht zu einer immer wichtigeren innerstaatlichen Rechtsquelle entwickelt.

Die Ausdehnung der Mitwirkungsrechte des Volkes bringt freilich immer auch eine Erschwerung des Regierens mit sich. Allein die direkte Demokratie wurde in unserem Land ja nicht eingeführt, um es Regierung und Parlament möglichst leicht zu machen, sondern um das Volk an der Regierung teilnehmen zu lassen und so durch weitestgehenden Konsens eine Integration von Volk und Staat und eine politische Stabilität zu erreichen, um die uns im Ausland viele beneiden.

In diesem Sinne empfiehlt Ihnen die CVP einstimmig Eintreten auf die Vorlage.

Hier wird die Beratung abgebrochen

Ici, le débat est interrompu

Schluss der Sitzung um 19.20 Uhr

La séance est levée à 19 h 20

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung Volksinitiative und Gegenentwurf

Référendum en matière de traités internationaux. Modification. Initiative populaire et contre-projet

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	12143
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.09.1975 - 15:30
Date	
Data	
Seite	1073-1088
Page	
Pagina	
Ref. No	20 004 129

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 16. September 1975, Vormittag

Mardi 16 septembre 1975, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Kohler Simon

12 143

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung. Volksinitiative und Gegenvorschlag

Référendum en matière de traités internationaux. Modification. Initiative populaire et contre-projet

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1073 hiervor — Voir page 1073 ci-devant

Oehen: Am Anfang aller Bemühungen zur Aenderung von Artikel 89 unserer Bundesverfassung stand und steht die Einsicht, dass der zur Diskussion stehende Absatz den Bedürfnissen der heutigen Zeit und der heutigen Auffassung über die Rolle des Souveräns in der Gestaltung unserer Beziehungen zum Ausland nicht mehr gerecht zu werden vermag. Dabei ist es aufschlussreich festzustellen, dass unser heutiges politisches Selbstverständnis in der alten Eidgenossenschaft Parallelen findet. Reizvoll wäre es, der Frage nachzugehen, aufgrund welcher Erfahrungen oder innenpolitischen Entwicklungen die damals starke Stellung des Volkes geschwächt wurde. Immerhin stand am Ende jener Entwicklungen der Zusammenbruch der alten Eidgenossenschaft, und es scheint mir kein schlechtes Zeichen, dass seit Jahrzehnten immer stärker der Wille zum Ausdruck kommt, die Aussenpolitik wieder unter die Kontrolle des ganzen Volkes zu bringen. Diese ganze Entwicklung findet den vorläufigen Höhepunkt in der Initiative der Nationalen Aktion, welche bekanntlich verlangt, dass ausnahmslos alle Staatsverträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen seien. Die Annahme dieses Begehrens würde in höchst massvoller Form die Stellung des Souveräns in aussenpolitischen Fragen der demokratischen Staatsform entsprechend wieder verfassungsrechtlich verankern. Dass damit gleichzeitig die Exekutive auf diesem Teilgebiet etwas von ihrem Glanz einbüssen müsste, liegt auf der Hand, und dass sich deren Vertreter dagegen wehren, ist zumindest menschlich verständlich. Weniger verständlich erscheint uns die Haltung der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung in dieser Frage. Sie vertrat die Meinung, es sei bei der Einräumung von Volksrechten im Gebiete der Aussenpolitik Zurückhaltung geboten. Wir jedoch meinen, dass der Grundsatz der direkten Demokratie es geradezu erfordere, internationale Verträge dem Referendum zu unterstellen und damit die direkte Einwirkung des Volkes zu ermöglichen. Alle anderen Lösungen sind Halbheiten und zeugen von einem obrigkeitlichen Denken, von einem in unserer Zeit schwer verständlichen Bevormundungswillen gegenüber der so oft und bei allen möglichen Gelegenheiten als mündig erklärten Bürgerschaft. Wenn man nämlich Opfer von ebener Bürgerschaft verlangt, mutet man ihr ein ausserordentliches Mass an staatspolitischem Verständnis und Reife zu. Bei Verträgen mit dem Ausland aber scheint nach Meinung vieler Politiker alle Reife wie weggeblasen, ja nicht existent zu sein. Die Vorgänge um den Einwanderungsvertrag von 1964 mit Italien und alle daraus entstandenen Folgen sind ein klassisches Beispiel dafür, dass die

Volksmeinung zutreffender war als die Haltung jener Politiker, die in diesem Vertrag einen Segen für unser Land zu erblicken glaubten. Merkwürdig ist auch, wie jene Kreise, die stets für Mitbestimmung plädieren, hier plötzlich von Mitbestimmung wenig mehr wissen wollen. Die Bedenken, die gegen den Ausbau des Staatsvertragsreferendums, insbesondere in der von uns vorgeschlagenen Form, geltend gemacht werden, vermögen keineswegs zu überzeugen. Dadurch, dass nur das fakultative Referendum vorgeschlagen wird, ist für einen massvollen Einsatz nur bei wirklich umstrittenen Verträgen gesorgt. In der bisherigen Regelung wurde das Referendum erst zweimal ergriffen, wobei allerdings lediglich 5 Prozent aller Verträge demselben unterstanden. Es ist aber keineswegs anzunehmen, dass die Zahl der Referenden seit 1921 wesentlich höher gewesen wäre, wenn das umfassende Referendumsrecht vorhanden gewesen wäre. Dagegen dürften vermutlich gewisse Verträge etwas anders ausgehandelt worden sein, wenn das Volk nicht von der Einwirkung auf die Aussenpolitik ausgeschaltet gewesen wäre. In diesem Sinne handelt es sich hier, Herr Kommissionspräsident, durchaus um eine Verwesentlichung der Volksrechte. Völlig unglauwürdig sind jene Argumentationen gegen die Erweiterung der Volksrechte, die von der Angst getragen werden, man könnte als Folge eines Abstimmungskampfes oder einer Vertragsablehnung durch das Volk eine schlechte Zensur im Ausland erhalten. Wer so argumentiert, würde besser gleich von der Fiktion eines souveränen Staates sprechen und für dessen Liquidierung plädieren; vor allem aber wäre doch auch der Kommissionsvorschlag, ja sogar der Vorschlag des Bundesrates nicht haltbar.

Unsere Initiative schießt im übrigen keineswegs über das Ziel hinaus, wie die bundesrätliche Botschaft behauptet. Die vorgeschlagene Bestimmung würde jedoch den Entschluss, ob ein bestimmter Vertrag von so grossem Interesse sei, dass sich eine Referendumskampagne lohne, in die Kompetenz der Betroffenen, nämlich des Volkes, legen. Diese Verlagerung der Entscheidungsbefugnis sollte einem wirklichen Demokraten keine allzugrossen Ueberwindungen abverlangen. Zudem würden die Schwierigkeiten, sachliche Kriterien für die Unterstellung von Verträgen unter das Referendum zu finden, auf einfache und logische Art gelöst. Völlig widersprüchlich wird die Botschaft, wenn einerseits zu Recht festgestellt wird, dass jährlich wohl nur wenige Verträge theoretisch zu einem Referendum Anlass bieten können, andererseits aber behauptet wird, die Führung der schweizerischen Aussenpolitik müsste über Gebühr beeinträchtigt, die Vertrauenswürdigkeit der Schweiz im Ausland geschädigt werden. Die umstrittene Uebergangsbestimmung der rückwirkenden Referendumsmöglichkeit wird hochgespielt, obwohl man genau weiss, dass lediglich ein bis zwei Vertragswerke anvisiert werden, Vertragswerke übrigens, die ohnehin jährlich kündbar sind. Hier zeigt sich des Pudels Kern der Ablehnung der vorgeschlagenen Regelung. Man möchte in gewissen Fragen unter keinen Umständen die *vox populi vox Dei* hören. Die sophistischen Ausführungen, man wisse ja nicht einmal, wie gegebenenfalls vorzugehen wäre, da sich die Initiative dazu nicht äussere, sind unehrlich. Aus Erfahrung wissen wir, dass detaillierte Vorschläge in einer Initiative als Einmischung in Gesetzgebung und Exekutivtätigkeit gebrandmarkt werden. Die Beschränkung auf das Wesentliche wird nun wiederum als mangelnde Klarheit beklagt.

Schärfsten Protest muss ich als Zentralpräsident der NA gegen den ersten Absatz der Botschaft auf Seite 21 einlegen. Es heisst dort: «Eine Initiative jedoch, deren Annahme zum einseitigen Bruch beliebiger, die Schweiz bindender Staatsverträge führen könnte, wäre klar völkerrechtsverletzend.» Es wird dann fortgefahren: «Es wäre zutiefst bedauerlich, wenn er sich aus freien Stücken unter die Rechtsbrecher reihen wollte. Dies gilt es durch die Ablehnung der Initiative der Nationalen Aktion zu verhindern.» Im gleichen Sinne äusserte sich auch der Herr Kommissionspräsident. Da der Grundsatz «Völkerrecht bricht Lan-

desrecht» bis heute nicht anerkannt ist, die anvisierten Staatsverträge aber kündbar sind, ist es reine Demagogie, wenn geschrieben und gesagt wird, eine Annahme unserer Initiative würde die Schweiz unter die Rechtsbrecher einreihen. Wenn der Abstimmungskampf von unseren Gegnern durch solche unhaltbaren Argumentationen geprägt werden sollte, wird uns erneut eine unerfreuliche politische Auseinandersetzung bevorstehen. Das Studium der Unterlagen zeigt mit aller Deutlichkeit, dass sowohl der bundesrätliche Vorschlag wie auch die immerhin wesentlich bessere Vorlage unserer Kommission auf halbem Wege stehen bleiben. Sie lassen willkürlichen Interpretationen zuviel Spielraum und geben vor allem nicht dem Volke, was das Volke ist, nämlich das Recht, seine Regierung auch auf aussenpolitischem Gebiete zu kontrollieren und zu überwachen und an seinem Schicksal gestaltend mitzuwirken.

Ich empfehle Ihnen, auf die Vorlage einzutreten, dem Antrag Jaeger zuzustimmen und die Volksinitiative gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen mit dem Antrag auf Zustimmung Volk und Ständen zu unterbreiten.

Akeret: Professor Giacometti bemerkt in seinem «Bundesstaatsrecht», das Staatsvertragsreferendum habe bisher keine grosse Bedeutung erlangt. Diese vor mehr als 20 Jahren gemachte Feststellung gilt heute, nach den Diskussionen über eine allfällige Unterstellung des EFTA-Vertrages, der Menschenrechtskonvention und der Unterstellung des EWG-Abkommens unter das Votum von Volk und Ständen, nicht mehr in gleicher Masse wie früher. Das Staatsvertragsreferendum hat als Rechtsinstitut, als Idee, als Beispiel eine nicht geringe Ausstrahlung ausgeübt und dazu beigetragen, dass der Gedanke eines Mitspracherechtes des Volkes in aussenpolitischen Dingen und auf dem Gebiet der Staatsverträge lebendig blieb.

Andererseits ist es nicht verwunderlich, wenn der geltende Verfassungssatz relativ selten zur Anwendung kam, waren doch die Kriterien, die für eine Unterstellung galten, wie in dieser Debatte bereits wiederholt unterstrichen wurde, ungenügend. Sobald ein Vertrag befristet und kündbar war, konnte er dem Referendum entzogen, musste und konnte er nicht dem Staatsvertragsreferendum unterstellt werden. Bekannte Beispiele wichtiger und folgenschwerer Abkommen, die der Mitsprache des Volkes entzogen waren, nährten und mehrten ein sichtliches Unbehagen im Volke.

Der Ihnen vorgelegte Kommissionsentwurf stellt daher nach meiner Auffassung einen echten Fortschritt gegenüber der geltenden Regelung dar. Er baut – was ebenfalls von Bedeutung ist – die bisherigen zeitlichen Kriterien, die bei der Schaffung dauernder Werke und irreversibler Veränderungen in der Natur wesentlich sind, in den neuen Verfassungsartikel ein, erweitert aber den Katalog in wirksamer Weise. Gestützt auf diese Kriterien wird und kann sich eine Unterstellungspraxis der Bundesversammlung bilden. Selbstredend werden auch in Zukunft Diskussionen und Auslegungsdifferenzen nicht zu umgehen sein.

Der Vorschlag des Bundesrates, der dem Parlament unterschieds- und kriterienlos das Recht der Unterstellung von Staatsverträgen unter das fakultative Referendum überträgt, müsste jedoch zu einer willkürlichen Praxis und zu uferlosen Diskussionen führen, die das Institut des Staatsvertragsreferendums diskreditieren und den Parlamentsbetrieb schwer belasten würden. Diskussionen, wie wir sie bei der EFTA, bei der Menschenrechtskonvention und bei anderen Abkommen erlebten, werden unter dem Regime des neuen Verfassungsartikels kaum mehr vorkommen, da das Kriterium der grossen Tragweite oder der Aenderung und Ergänzung von Bundesgesetzen für solche Fälle klar und eindeutig ist.

In der Kommission erhielten wir den Eindruck, dass dem Politischen Departement und insbesondere seinem wissenschaftlichen Berater, Herrn Professor Bindschedler, an einer guten Lösung nicht sehr viel gelegen sei. Er gab uns wiederholt zu verstehen, dass man in demokratischen

Rechten auf dem Gebiete der auswärtigen Beziehungen nur unnötige Hindernisse erblicke. Man warf dem Parlament einen Knochen hin, an dem es nagen sollte. Unsere Kommission ist auf diese Taktik glücklicherweise nicht eingetreten, sondern hat ihr parlamentarisches Gestaltungsrecht voll wahrgenommen. Der Knochen hat Fleisch angesetzt. Das sollten sich auch jene Staatsrechtler und Politologen merken, die nicht müde werden zu betonen, das Parlament habe auf die Entwicklung eigener Initiativen verzichtet und sei zum blossen Briefträger des Bundesrates geworden. Wir müssen in diesem Zusammenhang auch einen Ausdruck von Herrn Professor Bindschedler zurückweisen, der an einer Pressekonferenz vom Staatsvertragsreferendum als von einer «demokratischen Extravaganz» sprach. Die Auffassung, die diesem etwas diskriminierlichen Ausdruck zugrunde liegt, ist wohl keiner sehr tiefen demokratischen Ueberzeugung entsprungen.

Die Schweiz ist unter dem Regime der direkten Demokratie, die eine ihrer wichtigsten Kraftquellen und Lebenselemente ist, bisher nicht schlecht gefahren. Kollega Koller hat bereits darauf hingewiesen, dass uns die direkte Demokratie einen überdurchschnittlichen Konsens zwischen Bürgern und Behörden und einzigartige staatliche Stabilität gesichert hat. Blicken wir ins Ausland, wo die Politik auf die Strasse getragen wird und sich in gewaltsamen Manifestationen äussert, so können wir feststellen, dass das Referendum, sofern sein Ergebnis rechtsstaatlich-demokratisch anerkannt wird, ein nützliches Ventil ist, um den Volkszorn abzureagieren.

Die gleichen Befürchtungen bezüglich einer Beschränkung der Vertragsfähigkeit der Schweiz waren übrigens schon früher – beinahe wörtlich wie heute – zu hören. Sie haben sich jedoch als grundlos erwiesen. Andererseits ist es auch nicht neu, dass der Bundesrat seine Vorrechte auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten mit Zähnen und Klauen verteidigt. Das liegt offenbar in der Natur der Sache. Schon Altmeister Nationalrat Oeri führte einen jahrzehntelangen Kampf um einen verstärkten Einfluss des Parlamentes auf die Aussenpolitik und beklagte, Artikel 71, der die Bundesversammlung zur obersten Gewalt im Bunde erklärt, habe im Laufe der Jahrzehnte mehr und mehr eine «partielle Ausserkraftsetzung auf dem Gebiete der auswärtigen Politik» erfahren.

Wir haben heute Gelegenheit, das Machtverhältnis zwischen Bundesrat und Volk auf dem Gebiete der Aussenpolitik besser auszubalancieren und gleichzeitig auch die Stellung des Parlamentes beim Abschluss von Staatsverträgen zu stärken. Ich bin überzeugt, dass eine Neuregelung des Staatsvertragsreferendums auf lange Sicht den Konsens zwischen Regierung und Volk verbessern und dass es unter Umständen auch die Position unseres Landes und unserer Regierung gegenüber Ansprüchen von aussen festigen wird. Angesichts der zunehmenden Verlagerung der Rechtsetzung auf die internationale Ebene ist die Erweiterung der Kriterien des Staatsvertragsreferendums geradezu ein Gebot der Stunde. In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, dem Kommissionsvorschlag auf Neuregelung des Staatsvertragsreferendums zuzustimmen und alle den vorliegenden Text abschwächenden Anträge abzulehnen. Der Kommissionsvorschlag kann als überzeugender Gegenvorschlag zur «überrissenen» Initiative der Nationalen Aktion gelten.

Hofer-Bern, Berichterstatter: Aufgrund der Eintretensdebatte darf wohl der Schluss gezogen werden, dass sich eine breite Zustimmung zu den Anträgen Ihrer Kommission abzeichnet. Unter diesen Umständen hiesse es Wasser in den Rhein tragen, noch lange Ausführungen zu machen. Niemand hat Nichteintreten beantragt, und alle Fraktionen, mit Ausnahme der Nationalen Aktion, haben deren Initiative abgelehnt. Ausdrücklich möchte auch ich feststellen, dass die Initiative der Nationalen Aktion zwar aus formellen und materiellen Gründen höchst bedenklich erscheint, ohne dass dem Bürger jene Verwesentlichung dieses

Volksrechtes beschert würde, nach der er offensichtlich verlangt und dem wir in unseren Kommissionsvorschlägen Rechnung zu tragen versuchten; denn die NA-Initiative, wie hier schon festgestellt wurde, sieht kein obligatorisches Referendum vor. Sie ist zwar geeignet, den schweizerischen Staat international in Misskredit zu bringen, ich wiederhole das ausdrücklich, auch nach dem Votum von Herrn Oehen, nicht aber das fundamentale Problem des Staatsvertragsreferendums, um dessen Lösung Ihre Kommission wirklich gerungen hat, auch nur entfernt befriedigend oder gar abschliessend zu lösen.

Herr Oehen hat nun in seinem Votum ebenfalls die Katze aus dem Sack gelassen, wenn er *expressis verbis* zugegeben hat, man wolle diese rückwirkende Klausel nur, um ein oder zwei Verträge anzuvisieren. Ja, das nenne ich nun einen absoluten Missbrauch der Verfassungsgesetzgebung, wegen einem oder zwei Verträgen eine Verfassungsänderung zu beantragen. Das ist Demagogie, mein lieber Herr Oehen, und ich muss in aller Form hier Ihren Vorwurf zurückweisen, dass gegen Sie Demagogie gemacht wird. Wenn wir heute in einer Situation sind, wo die direkte Demokratie in die Demagogie abzugleiten droht, dann haben Sie, Herr Oehen, und Ihresgleichen ein Hauptverdienst daran. Das muss hier in aller Deutlichkeit gesagt werden. Ich bitte Sie infolgedessen auch, den Antrag Jaeger abzulehnen. Alle Fraktionen, mit Ausnahme der Liberalen, haben festgestellt, dass indessen auch der Vorschlag des Bundesrates dem legitimen Anspruch eines vermehrten Mitspracherechtes des Volkes zu wenig Rechnung trägt.

Sie können versichert sein, die Kommission liess sich von der Maxime leiten, dass es gelte, dem Volk zu geben, was des Volkes ist, und dem Staate, was des Staates ist. Auch hier geht es um die Frage, die unser verehrter ehemaliger Kollege Bretscher einmal auf das Verhältnis von auswärtigen Kommissionen und Bundesrat angewandt hat, als er meinte, es gehe doch darum, ob man nur das *ius murmurandi* oder auch das *ius consultandi* einräumen wolle. Ich glaube, wir sind uns alle einig oder sollten uns einig sein, dass das Volk nicht nur ein *ius murmurandi* haben soll, es soll nicht nur murren dürfen, sondern in dem vernünftigen Rahmen, den wir durch unsere Vorschläge abgesteckt haben, mitbestimmen können; denn unter den Bedingungen unserer halbdirekten Demokratie – und das ist auch von mehreren Fraktionssprechern gesagt worden – ist doch eine Führung der Aussenpolitik ohne breite Zustimmung des Volkes sowieso auf die Dauer nicht möglich, Ausbau des Staatsvertragsreferendums hin oder her. Das hat sich doch an mehreren Beispielen gerade in der jüngsten Zeit sehr deutlich gezeigt. Denken Sie an die Entwicklungshilfe oder denken Sie auch an den UNO-Beitritt.

Der Argumentation des verehrten Herrn Kollegen Bonnard, der, glaube ich, seinen Antrag hier schon begründet hat, vermag ich nicht zu folgen. Ich bedaure es, dass er nicht an den letzten Sitzungen der Kommission noch teilnehmen konnte. Ich weiss, er ist ein sehr vielbeschäftigter Mann, er hat auch in Lausanne zu tun. Aber vielleicht wäre es uns gelungen, ihn dann doch von der Güte unserer Anträge zu überzeugen. Herr Bonnard hat so argumentiert, dass wichtige Aenderungen der Gesetzgebung oder der Verfassung, wie wir sie in Buchstabe b als Kriterium haben, noch nichts darüber aussagen, ob es sich dabei auch um wichtige Verträge handle, wenn ich ihn richtig verstanden habe. Nun, ich glaube, ein Vertrag wird eben *eo ipso* wichtig, wenn er eine solche wichtige Aenderung der Gesetzgebung oder gar der Verfassung beinhaltet. Ich glaube, das eine kann hier vom anderen nicht getrennt werden. Der Vertrag wird für uns wichtig bzw. für das Volk, und es wird wichtig, dass sein Mitspracherecht nicht umgangen wird, wenn er solche wichtige Aenderungen beinhaltet.

Es geht der Kommission auch nicht darum, das möchte ich an die Adresse des Bundesrates sagen, dem Bundesrat das Regieren zu erschweren, sondern eben nur darum, einen vernünftigen Ausbau des Mitspracherechtes des Volkes in aussenpolitischen Angelegenheiten zu erreichen,

um eben unserer Aussenpolitik ein Höchstmass an demokratischer Unterstützung zu sichern. Das Ziel ist, wie es einer der Fraktionssprecher gesagt hat, Integration von Volk und Staat und nicht Verschärfung oder Schaffung irgendeines Gegensatzes. Ich muss Sie also schon jetzt bitten, den Antrag Bonnard abzulehnen, wie ich Sie auch gebeten habe, den Antrag Jaeger abzulehnen.

Ein letztes Wort, auch nicht zuletzt an die Adresse des Bundesrates, und Herr Bundespräsident Graber weiss es ja schliesslich: Dieser Kommission, die ich die Ehre hatte zu präsidieren, haben bestimmt nicht, meistens jedenfalls nicht, Mitglieder angehört, die die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des Staates beeinträchtigen möchten. Dahingehende Vorwürfe würden also von vorneherein in die falsche Richtung zielen. Was mich persönlich anbetrifft, darf ich auf die Gefechte hinweisen, die ich gerade in diesem Punkt – zu starke Beeinträchtigung der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit des Staates – hier in diesem Saale ausgetragen habe. Ich bitte Sie also aus all diesen Gründen, den Anträgen der Kommission zuzustimmen und alle anderslautenden Anträge abzulehnen.

Oehen: Gestatten Sie eine Richtigstellung. Der Herr Kommissionspräsident hat behauptet, ich hätte gesagt, wir verlangen die Aenderung des Verfassungsartikels lediglich wegen der bekannten Verträge. Das habe ich nicht gesagt. Der Kern der Initiative ist nicht der Uebergangssatz, dass zum Zeitpunkt der Annahme die Referendumsfrist für bestehende Verträge zu laufen beginne. Den Staatsvertragsartikel wollen wir ändern, damit in Zukunft das Volk gestaltend in der Aussenpolitik mitwirken kann. Wer Demagogie betreibt, möchten wir dem Volk zu gegebener Zeit zur Entscheidung überlassen.

M. Barchi, rapporteur: Je dois constater simplement que l'entrée en matière n'est pas combattue. Je constate aussi que nos collègues Bonnard et Jaeger-Bâle ont déjà motivé leur proposition. Au nom de la commission, je recommande de ne pas accepter ces propositions. J'y reviendrai dans la discussion de détail.

Je voudrais cependant encore répondre à M. Oehen. Il a affirmé que les arguments soutenus notamment par M. Alfons Müller, qui pense que la teneur de la disposition transitoire ne permet pas d'amorcer une procédure claire en cas de réussite du référendum, sont malhonnêtes. Il a dit: «Ces arguments sont malhonnêtes.» Il vient en outre de monter à la tribune pour protester parce que notre président l'a qualifié de démagogue. Je vous laisse juger sur la base de ce qu'il a dit pour répondre aux arguments de M. Müller. Ensuite, M. Oehen a protesté parce que le Conseil fédéral de même que les rapporteurs de la commission ont exprimé l'avis qu'une initiative, dont l'acceptation entraînerait une rupture unilatérale de n'importe quel traité liant la Suisse, violerait manifestement le droit international. Il a dit enfin que la disposition transitoire est parfaitement justifiée parce qu'en Suisse le principe de la primauté du droit des gens sur le droit national n'est pas encore reconnu. Par cette affirmation, précisément, M. Oehen nous a prouvé clairement que l'initiative de l'Action nationale aboutirait justement à une violation du droit des gens.

Enfin, M. Oehen est encore monté à la tribune pour contester ce qui a été dit par notre président. Je dois souligner en tout cas que M. Jaeger-Bâle, au cours des travaux de la commission, a dit clairement que la disposition transitoire ne devrait servir qu'à abroger un, deux ou trois traités – au maximum – visés tout particulièrement par l'Action nationale; c'est exactement ce qui a été dit par notre président. Voilà encore la preuve supplémentaire qu'on est en train d'abuser du droit constitutionnel à des fins qui n'ont rien à voir avec la constitution.

M. Graber, président de la Confédération: Aux termes de ce débat général, je voudrais remercier très vivement les rapporteurs pour leurs excellents rapports et, au-delà, re-

mercier la commission pour le soin extrême qu'elle a mis à examiner une matière particulièrement difficile – il faut le dire. Ce soin d'ailleurs – je me plais à le reconnaître – elle l'a poussé jusqu'aux limites extrêmes des possibilités d'une commission parlementaire.

Pour ma part, je voudrais me limiter pour l'instant à quelques réflexions d'ordre général et faire une première constatation qui est la suivante: Si l'on examine les constitutions des autres pays, on y voit très clairement que la participation du peuple, en matière de traités internationaux, a partout et toujours un caractère exceptionnel. Cela n'est pas dû au hasard ni à la mauvaise volonté du législateur mais cela répond tout simplement aux exigences des relations internationales qui ne peuvent pas toujours tenir compte pleinement des principes de la démocratie directe. On peut le regretter mais il s'agit là d'une réalité évidente. Aussi le droit international ne se développe-t-il pas seulement et tellement selon la logique mais également et surtout selon la coutume et la pratique des relations internationales. Il est évident qu'un traité bilatéral ou multilatéral s'élabore dans des conditions qui ne sont pas du tout les mêmes que pour des textes de droit interne; les parallélismes que certains évoquent ici ne résistent véritablement pas à l'examen. Tout traité international est en quelque sorte le reflet juridique d'un conflit réel ou le plus souvent potentiel entre Etats. Prévenir les conflits internationaux, tel est au fond toute la raison d'être de la diplomatie. Le rôle de la diplomatie consiste à chercher un terrain sur lequel une entente puisse être établie. Le résultat des négociations diplomatiques se traduit nécessairement par un compromis qui est un accord basé sur des concessions réciproques. D'ailleurs, dans les relations internationales, on voit mal comment la paix pourrait être maintenue sans compromis continus. Il est bien clair qu'en cherchant ce compromis, le négociateur ne peut pas toujours respecter totalement les lois internes. «On voit par là – si vous me permettez de citer Jules Cambon – combien l'esprit diplomatique diffère de l'esprit juridique. L'application des lois, leur interprétation comportent une certaine rigueur – écrivait-il – qui s'accommode mal de l'empirisme de la politique. Tenir compte des faits... s'incliner devant la nécessité, s'inquiéter des répercussions lointaines d'une décision, souffrir même un tort pour éviter un plus grand mal, tout cela est le fait d'une raison qui ne s'en remet pas uniquement à la lettre des textes pour décider.» La conclusion d'un traité international est donc par sa nature non seulement un acte juridique mais aussi toujours un acte politique. Le référendum, en matière de traités internationaux, prend donc une dimension politique très importante. Il n'y a pas de doute que cette nature politique des traités provoque parfois une certaine tension entre le gouvernement et le parlement. Il convient d'éviter toute disposition constitutionnelle qui pourrait provoquer des difficultés inutiles entre l'exécutif et le législatif. La seule bonne solution est celle qui permet une coopération raisonnable entre les différents pouvoirs. Ces considérations sont également valables en ce qui concerne la participation du peuple.

Je voudrais rappeler que la constitution de 1848 avait consacré chez nous la démocratie représentative. Le problème de la participation directe du peuple aux affaires étrangères ne se posait donc pas encore. Et puis, en dépit de la vague de démocratie directe qui se produisit dans les années soixante du siècle passé, l'introduction du référendum pour les traités internationaux fut sans doute discutée lors des délibérations de 1871 et 1872 relatives à la révision totale de la constitution fédérale, mais sans succès. En 1897, le Conseil fédéral et le Conseil national très prononcèrent très nettement contre une motion Fonjallaz/Decurtens qui voulait soumettre au référendum facultatif les accords commerciaux. Le Conseil fédéral déclarait à cette époque: «Introduisez l'élection populaire du Conseil fédéral ou le référendum obligatoire, allez jusqu'au bout avec les droits populaires, mais ne soumettez

surtout pas au référendum les traités internationaux.» Et en 1914 encore, le gouvernement s'est opposé fermement à l'introduction du référendum en matière de traités internationaux dans son message concernant l'initiative populaire lancée après l'affaire de la Convention du Gothard.

Et puis voici que cinq années plus tard, en 1919, le Conseil fédéral, dans un second rapport sur cette initiative, fit volte-face. Et les raisons invoquées alors par le gouvernement en faveur du référendum se résumaient à trois. D'abord la force et la logique de la démocratie directe, ensuite la puissante réaction que la guerre avait exercée sur la mentalité des peuples au point de vue social et politique, enfin et surtout la décision de soumettre au vote populaire l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations.

Au moins le Conseil fédéral tenta-t-il à ce moment d'opposer au texte peu heureux de l'initiative populaire un contre-projet qui ne trouva pas grâce devant les Chambres. Et c'est ainsi que nous sommes dotés depuis lors, après le vote populaire favorable de 1921, d'un texte que le Parlement d'alors avait adopté en dépit de ses lacunes dont il avait parfaitement conscience. Je voudrais rappeler que le rapporteur de langue allemande au Conseil national disait déjà en effet ce que les experts et le Conseil fédéral ont bien dû constater de nouveau eux-mêmes plus d'un demi-siècle plus tard: «Der Kommission sind diese Mängel... nicht entgangen. Verschiedene Vorschläge versuchten... Lücken des Initiativbegehrens zu ergänzen... Allein, die Prüfung ergab, dass solchen Verbesserungsvorschlägen Schwierigkeiten verschiedener Art entgegenstehen.»

Eh bien! nous sommes en présence aujourd'hui d'une nouvelle tentative de surmonter ces difficultés. Si l'on peut prétendre désormais que le problème du référendum se pose de façon urgente, cette affirmation me paraît avant tout exacte en ce qui concerne les traités conclus dans le contexte de l'intégration politique et économique, notamment s'il s'agit de transférer définitivement des droits de souveraineté à des organisations internationales. Dans ces cas, nous devons faire face à des situations tout à fait nouvelles, imprévisibles pour le constituant d'alors et qui exigent des dispositions nouvelles. Il est d'ailleurs significatif de noter que c'est précisément autour de ces cas qu'est née toute la discussion actuelle au sujet de la révision de l'article 89, 4e alinéa. C'est à l'occasion du débat relatif à la convention instituant l'AELE, je le rappelle, que le postulat Jaeckle fut déposé, le 21 mars 1960, qui proposait que les traités «d'une grande importance économique» soient soumis au référendum facultatif. Lorsque le Conseil national, en mars 1962, accepta le postulat, M. Wahlen déclara notamment à cette occasion – je cite brièvement: «Aufgrund einer eingehenden Untersuchung des Problems... ergibt sich aber, dass es äusserst fraglich ist, ob eine Revision... zu einer Lösung zu führen vermöchte, die mehr befriedigen würde als der gegenwärtige Rechtszustand.»

Mais malgré ces difficultés indiscutables, le Conseil fédéral se déclarait prêt à continuer l'examen du problème. Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il n'a pas précipité le mouvement, en raison même de ces difficultés. Il fallut finalement, vous le savez, les motions Hummler et Luder de juin 1969 pour relancer l'affaire et déboucher sur le débat d'aujourd'hui.

La proposition du Conseil fédéral, je voudrais le dire avec force, a tenté de tenir compte de toutes les considérations générales que je viens d'exposer. Une fois encore, elle ne peut pas être totalement conforme à la logique de la démocratie directe. Il faut avouer d'ailleurs qu'au plan des relations extérieures la démocratie représentative a bien des avantages. Elle trouve plutôt son inspiration dans les réalités de la vie internationale, en même temps, je le dis aussi, que dans les compétences actuelles du Conseil fédéral et du Parlement sur le plan des relations extérieures. Le Conseil fédéral n'a pas voulu se lancer dans des expériences utopiques ou révolutionnaires. La nouvelle disposi-

tion constitutionnelle qu'il propose a un caractère pragmatique. Elle répond aux préoccupations majeures contenues dans toutes les propositions parlementaires, du postulat Jaeckle de 1960 au postulat Leu de 1972 en passant par les motions Hummler et Luder que je viens de rappeler.

J'ai entendu tout à l'heure, avec un étonnement que je ne cherche pas à dissimuler, M. le conseiller national Akeret parler «d'un os» que, plus ou moins à contre-cœur, le Conseil fédéral aurait jeté au Parlement. J'ai peine à comprendre. J'avais cru saisir assez bien la pensée de la commission et je voudrais rappeler à M. Akeret que le rapporteur de langue française, hier encore, disait que la commission avait estimé que le Conseil fédéral proposait un pouvoir d'appréciation trop large au Parlement. Pour sa part, le président de la commission a parlé des pleins pouvoirs illimités que le gouvernement prévoyait en faveur du Parlement et qui, à son avis, auraient soulevé quelques échos défavorables dans l'opinion publique. M. Akeret se méprend donc complètement sur l'intention du Conseil fédéral. Peut-être a-t-il tort d'attribuer trop d'importance à tel discours tenu par tel ambassadeur connu pour ses propos musclés et même fracassants à l'occasion, mais qui n'engagent que sa personne.

Je voudrais dire aussi à M. le président Hofer, afin qu'il n'y ait pas de malentendu, que je n'ai pas du tout le sentiment que la commission ait cherché des formules qui aient pour effet de compliquer la tâche du Conseil fédéral ou d'entraver la capacité de contracter de la Confédération sur le plan international. Loin de moi cette idée. Je ne vois pas en quoi le texte de la commission que je n'aime pas, et je dirai pourquoi tout à l'heure, constituerait pour nous un obstacle. J'ai le sentiment qu'il ne compliquera pas la tâche du gouvernement mais bien celle du Parlement.

Je ne vois pas non plus en quoi on pourrait prétendre que la proposition de la commission est plus généreuse envers le peuple que celle du Conseil fédéral. Elle apparaît comme une tentative de fixer quelques critères «objectifs» afin de faciliter au Parlement l'exécution de sa tâche concernant l'exercice des droits populaires. Quel que soit le texte que l'on considère, le problème demeure exactement le même et je m'en réjouis. Si maintenant je ne veux pas me prononcer sur les propositions de la commission, je le ferai par contre tout à l'heure lorsque nous en serons parvenus à ce point du débat. En revanche, je constate, avec une très grande satisfaction, que la commission et le Conseil fédéral sont d'accord sur l'essentiel. Ce que j'appelle l'essentiel c'est d'abord le principe d'une extension qualitative des droits du peuple en matière de traités internationaux, ce que M. Koller appelait hier assez heureusement la «qualitative Verbesserung der Mitwirkung des Volkes». Je constate aussi que, faute de critères objectifs et exhaustifs, nous sommes d'accord sur la nécessité de faire trancher par les Chambres la question de savoir quels traités internationaux devront ou pourront être soumis à la votation populaire. En effet, la préoccupation fondamentale est exactement la même pour tous, c'est celle qui concerne la consultation possible du peuple sur tous les traités internationaux importants au point d'engager son avenir. C'est ce dernier point qui m'autorise à affirmer que, sur l'essentiel, nous sommes d'accord, et c'est pourquoi je n'ai pas à me forcer pour suivre la proposition d'entrée en matière formulée par les rapporteurs de la commission.

Le président: Nous passons maintenant au traitement de l'arrêté, l'entrée en matière étant obligatoire.

Titel und Ingress – Titre et préambule

Angenommen – Adopté

Art. 1

Angenommen (Antrag Müller-Luzern vorbehalten)

Adopté

(sous réserve du vote sur les propositions Müller-Lucerne)

Le président: Je vais vous exposer les communications relatives à la procédure suivie. Nous examinerons l'article 2 dans ce qu'il a trait au texte de la constitution, c'est-à-dire le contre-projet. Ensuite, en ce qui concerne la question de base – c'est-à-dire celle de savoir s'il faut présenter le contre-projet ou bien déclarer nulle l'initiative ou encore recommander son acceptation –, nous traiterons les articles 2, 1er alinéa, et 3 en même temps. Le Conseil est-il d'accord là-dessus? C'est le cas. Je demande à M. le député Bonnard s'il désire encore intervenir à la tribune au sujet de sa proposition. Ce n'est pas le cas. Je le remercie.

Art. 2 Abs. 3 – Art. 2 al. 3

Hofer-Bern, Berichterstatter: Sie haben soeben gehört, wie der Herr Ratspräsident vorzugehen gedenkt. Ich würde vorschlagen, dass wir zunächst den Absatz 3 behandeln, dann den Absatz 4, und die beiden Dinge doch auseinanderhalten. Es könnte sein, dass das eine oder andere Mitglied des Parlamentes nur zu einem der Absätze sprechen möchte.

Ich möchte zunächst einmal Herrn Bundespräsident Graber sehr danken. Seine Rede war – wie es nicht anders zu erwarten war – gentlemanlike gegenüber der Kommission, und ich möchte hier nochmals betonen, dass bei allen Gegensätzen, die schliesslich geblieben sind, wir eine ausserordentlich fruchtbare Zusammenarbeit mit dem Bundesrat und seinen Beratern gehabt haben. Herr Bundespräsident Graber hat jetzt sehr deutlich das Gemeinsame der Anträge des Bundesrates und der Kommission herausgearbeitet. Es wird mir nun noch die Aufgabe bleiben, immerhin auf das Trennende hinzuweisen.

Ich glaube, es bleibt eben doch mehr als ein kleiner Unterschied, ob man dem Parlament ohne irgendwelche Kriterien die Vollmacht gibt, darüber zu bestimmen, ob ein Vertrag mit der Referendums Klausel versehen werden soll, oder ob man diesen Beschluss des Parlamentes durch gewisse Richtlinien kanalisiert, wie wir das in den Buchstaben b und c von Absatz 3 versucht haben. Ich glaube, das ist nun eben nicht dasselbe. Deswegen glaube ich, war es auch richtig, wenn gewisse andere Herren, die hier für ihre Fraktion gesprochen haben, erklärten, dass wir eben gerade ein solches «plein pouvoir» des Parlamentes nicht wollten. Es ist sogar davon gesprochen worden, es sehe dann so aus, als ob ein Volksrecht von der Gnade oder der Willkür des Parlamentes abhängig gemacht würde. Soweit möchte ich nicht gehen, aber immerhin glaube ich, könnte dieser Eindruck erweckt werden. Oder man kann sich denken, dass es Leute gibt, die in einer kommenden Kampagne, der wir schliesslich entgegensehen, diesen Eindruck gerne erwecken würden.

Ich möchte aber auch ausdrücklich betonen, dass es uns keineswegs etwa nur darum gegangen ist, aus taktischen Motiven diesem Gegenantrag zum Antrag der Nationalen Aktion mehr demokratische Substanz zu geben. Das wäre eine falsche Interpretation der Kommissionsmeinung. So wie ich die Ansicht der Kommission interpretiere, sind wir aus grundsätzlichen Erwägungen dazu gekommen, es müsse versucht werden, diese Vollmacht des Parlaments mit gewissen Kriterien zu versehen, die eben diese Vollmacht dann einschränken. Ich glaube, dass ich damit die Meinung der Kommission richtig zum Ausdruck bringe.

Gelegentlich wird gesagt, mit einer solchen Regelung würde die Arbeit des Parlaments nur erschwert, es würden sich dann homerische Debatten darüber ergeben, ob ein Vertrag nun grosse Tragweite habe, ob er die Gesetzgebung bzw. die Verfassung verändere oder ergänze. Sie werden sich sicher erinnern, dass wir auch ohne diese Lösung bereits ziemlich homerische Debatten über die Frage geführt haben, ob ein Vertrag dem Volk vorgelegt werden soll oder nicht. Zudem habe ich mir als Kommissionspräsident sozusagen ein Privatgutachten machen lassen, aus dem hervorgeht, dass es keineswegs etwas Neues ist, in der Verfassungsgesetzgebung mit mehr oder we-

niger allgemeinen Kriterien den Ermessensspielraum des Parlamentes oder des Bundesgesetzgebers zu umschreiben und damit auch einzuschränken. Ich könnte Ihnen eine ganze Liste von Artikeln der Bundesverfassung zitieren, in denen ähnliche Ausdrücke wie «angemessen» oder «wichtig» zu finden sind. Ich erwähne nur die Artikel 16 Absatz 4 und Artikel 23 Absätze 1 und 3. So kann Artikel 23 Absatz 3 die Errichtung öffentlicher Werke untersagen, welche «die militärischen Interessen der Eidgenossenschaft verletzen». Überlegen Sie sich einmal, welcher Ermessensspielraum in einer solchen Umschreibung vorhanden ist!

Wir betreten also kein Neuland, wenn wir den Ermessensspielraum des Parlaments in diesem Punkt – oder in zwei Punkten – einschränken. Es ist der Versuch, eine gewisse Kanalisierung vorzunehmen, damit das Volk die Gewähr hat, dass nicht nach irgendwelchen momentanen politischen oder parteipolitischen Umständen die Frage entschieden wird, ob ein Vertrag dem Volk vorgelegt werden soll oder nicht. Darin liegt der entscheidende Unterschied zwischen dem Vorschlag des Bundesrates und dem Vorschlag der Kommission. Ich bitte Sie somit, dem Absatz 3 in der Formulierung der Kommission zuzustimmen.

M. Barchi, rapporteur: Lors du débat d'entrée en matière, j'ai déjà expliqué les raisons qui ont amené votre commission à proposer, au 3e alinéa de l'article 89, un nouveau texte qui diffère de celui du Conseil fédéral. En ce qui concerne la lettre a, rien n'est changé par rapport au projet du Conseil fédéral. En ce qui concerne la lettre c, du 3e alinéa, la différence par rapport au texte du Conseil fédéral, à bien y regarder, est moindre. Le Conseil fédéral a simplement prévu que les Chambres peuvent soumettre un traité international au référendum facultatif par une décision prise à la majorité de tous les membres. Même si le Conseil fédéral n'a pas établi un critère à l'appui de la décision sur la clause référendaire, il ressort toutefois du message que seuls les traités d'une certaine importance devraient être soumis au référendum. En d'autres termes, le ou les critères à suivre auraient pu être retenus comme implicites, sur la base des matériaux législatifs qui ont conduit à la révision de l'article 89. La preuve en est que le Conseil fédéral était et est toujours prêt, j'imagine, à reprendre le critère contenu dans l'avant-projet du Département politique qui se référait aux traités d'une très grande portée. Je remarque que le Conseil fédéral était aussi disposé à abandonner le principe de la majorité qualifiée.

Mais, tandis que la lettre c ne devrait pas donner lieu à de graves controverses, je crains que les divergences d'opinion entre le Conseil fédéral et la majorité de votre commission à propos de la lettre b du 3e alinéa ne demeurent irréductibles. Comme je l'ai déjà fait observer dans le débat d'entrée en matière, le critère pur et simple de la modification du droit interne, de la conformité au droit interne, ne saurait être valable. Nous sommes tous d'accord sur ce point. Des difficultés d'interprétation pourraient entre autres se présenter – c'est le problème qui a été soulevé hier par M. Bonnard – aussitôt qu'il s'agira d'établir si un traité modifie ou complète une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale. Toutefois, votre commission a corrigé ce critère en spécifiant que seules des modifications importantes peuvent justifier la clause référendaire. Par conséquent, toute difficulté d'interprétation devrait passer à l'arrière-plan. En cumulant un critère formel, celui de la modification du droit interne, avec un critère abstrait, celui de l'importance des modifications, une bonne marge d'appréciation demeure réservée, de sorte que de grandes controverses formelles sur le rapport entre le droit international et le droit interne nous seront certainement épargnées. En outre, en limitant le référendum aux traités qui modifient le droit national d'une façon importante, il n'y a aucune raison de craindre, comme le fait M. Bonnard, que la plupart des traités ne puissent être soumis au référendum; c'est pourquoi je ne puis me rallier

aux conclusions de M. Bonnard. Mais M. Bonnard nous a présenté une proposition qui correspond presque au texte du Conseil fédéral. La seule différence consiste dans le fait que, selon la teneur de la proposition Bonnard, la clause référendaire doit être justifiée par la portée étendue du traité. M. Bonnard, en motivant sa proposition, a critiqué la solution adoptée par votre commission, disant entre autres que le critère de la conformité au droit national serait trop précis et impraticable dans un domaine où les décisions à prendre auront surtout et toujours un caractère politique. Le fait que seules les modifications importantes du droit national peuvent être soumises au référendum, selon M. Bonnard, ne serait pas suffisant pour rendre acceptable la solution de la commission. L'importance des modifications n'est pas déterminante, à son avis, parce que des modifications importantes établies par un traité pourraient concerner une loi fédérale de moindre importance. Je voudrais répondre à M. Bonnard sur ce point en lui disant que la commission, en fixant le critère de l'importance, a voulu distinguer – c'était là son intention – entre les traités qui établissent des règles de droit essentiel et les traités qui règlent des matières d'une importance secondaire. Il est clair qu'une modification ne pourra être considérée comme importante que si la matière concernée est également importante. Le critère de l'importance doit être vu globalement et, de plus, il s'agit d'un critère qualitatif et non pas quantitatif.

La solution trouvée par votre commission mérite d'être adoptée parce qu'elle est plus équilibrée que celle du Conseil fédéral. D'un côté, elle est plus large par rapport au règlement proposé par le message, et de l'autre côté elle est plus restrictive, il faut aussi le reconnaître; plus large parce que votre commission a introduit le critère de la conformité au droit interne, mais plus restrictive parce que votre commission a limité les pouvoirs des Chambres fédérales et là M. le conseiller fédéral Graber avait certainement raison lorsqu'il a répondu à M. Akeret. Plus restrictive, disais-je, parce que votre commission a limité les pouvoirs des Chambres fédérales, donnant des directives générales qui obligent à tenir compte soit de la portée des traités concernés, soit de l'importance des modifications apportées au droit interne.

Partant, je vous recommande d'adopter le 3e alinéa selon le texte de la commission et de rejeter la proposition de M. Bonnard.

M. Aubert: J'aimerais soutenir ici la proposition de M. Bonnard, en développant trois arguments.

Tout d'abord, la proposition de M. Bonnard dit bien ce qu'elle veut dire et ce que nous voulons tous dire; ensuite, la proposition de la commission dit mal ce qu'elle voulait dire; enfin, à supposer qu'elle le dise bien, elle nous expose à un danger dont il n'a pas été suffisamment question, ni hier ni aujourd'hui.

Premier argument: la proposition de M. Bonnard dit bien ce qu'elle veut dire.

L'idéal, voyez-vous, dans un système de démocratie directe, serait de savoir d'avance, précisément, objectivement, quels sont les actes sujets à référendum et quels sont les actes qui n'y sont pas sujets.

Cet idéal, nous pouvons l'atteindre, approximativement, dans le domaine de la législation interne. On sait à peu près ce qu'on doit mettre dans une loi, on sait à peu près ce qu'on doit mettre dans un arrêté de portée générale, et encore y a-t-il des zones grises.

Mais, en tout cas, pour les traités internationaux, je crois qu'il est inatteignable. On peut bien proposer quelques critères objectifs, mais ces critères ont des défauts qui compensent largement la sécurité juridique qu'ils devraient garantir.

Tenez, par exemple, la durée; la durée, voilà un critère objectif. J'entends par là un critère qui ne dépend pas de l'interprétation du Parlement. Ce sont les négociateurs du traité qui en fixent la durée. Mais la durée ne suffit plus, on l'a vu dans plusieurs affaires. On veut désormais – et

c'est juste – que les traités importants soient exposés au vote populaire. Or la durée n'est pas un gage d'importance.

M. Alder, lui aussi, avait trouvé un critère quasi objectif: tous les traités qui ont un effet sur les lois, qui les complètent, qui les modifient. Mais son système allait trop loin, la majorité des traités aurait dû être munie de la clause référendaire, notre pays en aurait été affaibli; et cela avec raison, la commission, pas plus que le gouvernement, ne l'a voulu.

Si la commission n'a pas accepté le système de M. Alder, elle n'a, cependant pas osé le rejeter. Elle s'est arrêtée à mi-chemin, en nous proposant un critère pseudo-objectif. Elle expose au référendum les traités qui apportent aux lois une modification importante. Cela a l'air d'être scientifique; cela a l'air d'être juridique; en réalité, c'est purement politique. Car qui dira ce qui est important, sinon l'Assemblée fédérale, par une décision discrétionnaire?

La proposition de M. Bonnard a l'immense vertu d'appeler les choses par leur nom. Ce ne sont pas les juristes qui détermineront l'ampleur de la démocratie directe, c'est un organe politique, le Parlement – autant le reconnaître clairement. Et qu'on ne vienne pas nous dire que cette procédure est nouvelle, qu'elle est suspecte d'arrière-pensées plébiscitaires. Nous non plus, monsieur Hofer, nous n'entrons pas dans une terre inconnue. Pendant près d'un siècle, jusqu'en 1962, notre Parlement a été maître de la forme des arrêtés de portée générale; et si on a pu, parfois, lui faire grief d'inconséquence, on ne lui a jamais adressé la reproche de démagogie.

En un mot comme en cent, nous ne trouvons pas de critères objectifs qui soient satisfaisants. Le gouvernement n'en a pas trouvé, il l'a avoué. La commission n'en a pas trouvé, elle ne veut pas l'avouer. Tous les essais de définition finissent par déboucher sur le libre-arbitre de l'Assemblée fédérale. En voulant le camoufler, vous ne réussissez qu'à duper l'électeur. Je préfère un article qui dise les choses comme elles sont.

Deuxième argument: la commission dit mal ce qu'elle voulait dire.

La commission veut étendre le référendum; elle a raison. Elle veut l'étendre aux traités importants, essentiels; elle a encore raison. Mais la formule qu'elle a trouvée ne rend pas compte de son intention. Ce ne sont pas les modifications importantes des lois qui font l'importance des traités, ce sont les modifications des lois importantes. Cela, vous ne l'avez pas dit, et, avec tout le respect que je vous dois, monsieur Hofer, je crois que vous ne l'avez même pas compris. Je vais vous donner un exemple:

Je prends le protocole modifiant la convention de Bruxelles sur la navigation maritime, qui est depuis quelques mois soumis à notre appréciation. Ce protocole change les règles sur la responsabilité des transporteurs, telles qu'on les lit dans la loi fédérale sur la navigation maritime de 1953, à l'article 105. La responsabilité des transporteurs sera considérablement accrue. Voilà une modification importante de la loi de 1953, seulement ce n'est pas une de ces lois qui font la destinée des nations.

Notre recueil est plein de ces lois mineures. Et, dans votre zèle démocratique, vous voulez entraver tous les traités qui touchent fortement à ces lois! Commencez donc par changer votre texte et dites correctement, pour suivre votre pensée: «les traités qui modifient des lois ou des arrêtés importants»; nicht «wichtige Aenderungen von Bundesgesetzen», sondern «Aenderungen von wichtigen Bundesgesetzen», voilà ce que vous vouliez dire, voilà ce que vous n'avez pas dit. Mais, si vous le dites correctement, vous retrouvez le texte de la lettre c, qui en dit autant; et b et c n'en disent pas plus que la proposition de M. Bonnard.

Enfin, troisième argument: je supposerai un instant que vous avez bien dit ce que vous entendiez. Si vous voulez dire plus que ce que dit la proposition de M. Bonnard, si donc vous voulez étendre le référendum à des traités qui

ne sont pas importants, alors il vous faut bien prendre conscience de la portée de votre décision.

Plus vous étendez le référendum en matière de traités, plus vous introduirez les associations économiques dans la conduite de notre politique extérieure.

J'ai assisté, un jour, à une discussion sur la révision de l'article 89. D'un côté, il y avait quelques juristes; de l'autre, des représentants du Vorort, de l'Union syndicale suisse, de l'Association des banquiers. Je savais bien que ces associations étaient attachées à nos institutions démocratiques. Mais je ne me doutais pas qu'elles eussent pour le peuple un amour aussi possessif. Elles étaient merveilleuses de populisme, ces associations! Tous les traités leurs paraissaient bon pour le référendum. C'était un spectacle vraiment émouvant.

Mesdames et Messieurs, si vous ne voulez pas que les associations économiques – fortes de l'influence qui leur organisation leur assure dans les campagnes référendaires – s'installent au commandement des affaires étrangères, si vous ne voulez pas qu'elles dictent à nos ambassadeurs les clauses qu'ils devront stipuler, si vous voulez conserver aux organes politiques le rang qui leur convient – et qui est le premier rang –, vous aurez soin de n'ouvrir le référendum qu'aux traités importants et, faute d'un critère objectif qui n'a pas encore été trouvé, vous laisserez à l'Assemblée fédérale la tâche de dire ce que sont les traités importants.

C'est ce que M. Bonnard et le gouvernement vous proposent. Je vous invite à les soutenir.

Hofer-Bern, Berichtstatter: Es ist immer ein grosses Vergnügen, einem so klaren kartesischen Geist wie Herrn Aubert zuzuhören. Wie Sie wissen, bin ich kein Jurist, sondern nur ein bescheidener Historiker, der bekanntlich eher ein rückwärtsgewandter Prophet ist. Immerhin darf ich sagen, dass die Kommission, die ich die Ehre hatte zu präsidieren, ungefähr sämtliche Hofjuristen des Parlamentes umfasste, unglücklicherweise gerade Herrn Aubert nicht. Vielleicht würde der Verfassungsartikel jetzt anders aussehen, wenn er dabei gewesen wäre, vielleicht aber auch nicht. Aber möglicherweise wären wir jetzt mit der ganzen Arbeit noch gar nicht fertig.

Als Historiker kann man feststellen – das ist eine geschichtliche Erfahrung –, dass es gerade in der Schweiz immer sehr viel gescheite Staatsrechtler gegeben hat und dass sie sehr wenig in ihren Meinungen übereinstimmten. Wir haben das auch bei diesem Geschäft feststellen können und bei jedem anderen Geschäft, wo sich staatsrechtliche Probleme stellen.

Man kann hier selbstverständlich verschiedener Meinung sein. Was ich nicht verstehe – Herr Aubert hat mir gesagt, dass ich nicht alles verstehe; ich habe das auch nie behauptet, vor allem verstehe ich manches an staatsrechtlichen Kontroversen nicht, die in der Schweiz ausgetragen werden – ist der Bericht, den wir vom EPD vorgelegt bekommen über die Frage der Gültigkeit oder Ungültigkeit der Initiative der Nationalen Aktion, worüber wir gleich noch zu sprechen haben werden. Wenn Sie diesen Bericht einmal lesen und sich diese völlig widersprechenden Ansichten der massgeblichen Staatsrechtler der Schweiz in einer ganz entscheidenden Materie unserer direkten Demokratie vor Augen halten, können Sie wirklich sagen: Jetzt bin ich so klug als wie zuvor. Wenn wir heute in einer Situation sind, wo wir nicht mehr recht wissen, wie es eigentlich weitergehen soll mit der Initiativenflut und wie die direkte Demokratie davor bewahrt werden soll, völlig ausser Rand und Band zu geraten, dann möchte ich hier doch sagen: Es ist auch die Schuld der Staatsrechtler, dass sie nicht rechtzeitig hier einmal eine einheitliche Meinung zustande gebracht haben, ob es völkerrechtliche Schranken gibt oder ob es keine gibt und andere wichtige Fragen.

Nun zu diesem Punkt hier. Ich vermag beim besten Willen nicht einzusehen – und das ist, glaube ich, eine Frage der Logik und nicht der Jurisprudenz –, inwiefern das Attribut

«grande portée», wie es Herr Bonnard vorschlägt im Anschluss an den Bundesrat, ein objektiveres Kriterium darstellen soll als das, was wir in Buchstabe b vorschlagen. Wir haben nie behauptet, dass das objektive Kriterien sind. Es gibt keine automatisch wirkenden objektiven Kriterien. Das haben wir auch festgestellt. Das wäre die Quadratur des Zirkels, dieses Problem lösen zu wollen. Aber wir haben versucht, mit diesen Buchstaben b und c, wie ich gesagt habe, eine gewisse Kanalisierung vorzunehmen. Ich glaube, dass die Kommission an ihrer Formulierung von Buchstabe b festhalten sollte (wichtige Aenderungen oder Ergänzungen von Bundesgesetzen). Ich habe schon vorhin Herrn Bonnard in einem privaten Gespräch gesagt: Es wird sich eine Praxis herausbilden müssen, wie in vielen anderen Fällen auch, die vernünftig ist und nicht unvernünftig. Sie können für viele andere Artikel der Bundesverfassung – ich habe einige davon aufgezählt – Beispiele bringen, die das *ad absurdum* führen, was der Verfassungsgesetzgeber gemeint hat. Aber ich glaube, es gilt hier, das Vernünftige zu tun, und was das Vernünftige ist, geht aus den Kommissionsprotokollen und aus den Berichten, die Sie hier von seiten der Kommission gehört haben, sehr deutlich hervor. Ich bitte Sie infolgedessen, am Text der Kommission festzuhalten.

Alder: Ich möchte Herrn Hofer in der Abwehr der Vorschläge von Herrn Aubert unterstützen, und zwar aus folgenden Gründen:

Wenn man den Vorschlag Bonnard übernimmt, macht man genau das, was man nicht tun sollte. Man legt die Entscheidung über die Gewährung eines Grundrechtes in die Allgewalt des Parlamentes. Ich wundere mich, dass Herr Aubert als Staatsrechtler überhaupt eine solche Lösung befürworten kann. Es gibt gewisse Rechte, die wir in der Verfassung einigermaßen umschreiben sollten und nicht einfach dem Parlament von Fall zu Fall zu formulieren überlassen dürfen.

Herr Aubert hat vorgeschlagen, man müsste, wenn schon die Kommissionsvorlage angenommen würde, formulieren: «Aenderungen oder Ergänzungen von wichtigen Bundesgesetzen usw.» Das ist gerade nicht die Meinung, die wir hatten. Man kann nämlich auch in einem *prima vista* vielleicht unwichtig erscheinenden Bundesgesetz sehr wichtige Ergänzungen vornehmen. Gerade bei solchen wichtigen Ergänzungen soll der Staatsvertrag dem fakultativen Referendum unterliegen. Das ist eine weitere Formulierung, als sie Herr Aubert Ihnen alternativ angeregt hat. Soviel zu den Voten von Herrn Aubert.

Ich möchte noch zwei weitere Punkte aufgreifen.

Das eine ist: Wir haben uns in der Kommission natürlich eingehend über die Frage unterhalten, ob tatsächlich die aussenpolitische Beweglichkeit des Landes, vor allem auch die Beweglichkeit in bezug auf den raschen Abschluss von Staatsverträgen, durch die Kommissionsformulierung eingeschränkt würde. Sie kennen das Problem, es ist in der Eintretensdebatte verschiedentlich diskutiert worden. Wir haben im Rahmen des Unterausschusses unserer Kommission diese Frage vertieft geprüft und sind dabei (auch aufgrund einer Erkundigung, die wir bei den zuständigen Rechtsstellen der Verwaltung eingeholt haben) zum Ergebnis gelangt, dass es durchaus möglich ist, im Falle eines Staatsvertrages, der dem fakultativen Referendum untersteht, die Dringlichkeitsklausel gemäss Artikel 89bis der Bundesverfassung zur Anwendung zu bringen, und zwar gestützt auf Artikel 6 des Geschäftsverkehrsgesetzes. Ich glaube, diese Feststellung müssen wir hier machen, damit es gesagt ist und damit man gegebenenfalls auch darauf zurückgreifen kann, wenn wirklich einmal die Notwendigkeit bestehen sollte, einen Staatsvertrag, der an sich dem fakultativen Referendum untersteht, sofort in Kraft zu setzen. Also: wenn der Staatsvertrag dem fakultativen Referendum untersteht, ist dies gemäss Artikel 89bis der Bundesverfassung und Artikel 6 des Geschäftsverkehrsgesetzes möglich. In der Vorberatenden Kommission hat sich Herr Professor Bind-

schledler dahingehend geäußert, es gebe keine eindeutige Rechtsklarheit und abweichende Auffassungen in der Rechtslehre über die Frage, ob der Bundesbeschluss, mit dem ein Staatsvertrag genehmigt werde, ein allgemeinverbindlicher oder ein einfacher Bundesbeschluss sei. Einfache Bundesbeschlüsse unterliegen bekanntlich nicht dem Referendum und damit auch nicht der Dringlichkeitsklausel. Herr Kollege Muheim hat dann nachdrücklich darauf hingewiesen, dass es selbstverständlich sei, dass man, wenn ein Vertrag dem fakultativen Referendum unterstehe, auch von der Dringlichkeitsklausel gegebenenfalls Gebrauch machen könne.

Eine zweite Bemerkung: Ich glaube, es gibt noch eine textliche Inkongruenz zwischen dem deutschen und dem französischen Text der Kommissionsvorlage. Wenn Sie den deutschsprachigen mit dem französischsprachigen Text vergleichen, stellen Sie in Buchstabe c von Absatz 3 fest: «Ergänzungen von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen...», während es im französischen Text heisst: «... des lois fédérales ou des arrêtés fédéraux». Man sollte hier wahrscheinlich auch im deutschen Text, um die Übereinstimmung vollständig zu machen, von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen sprechen. Dasselbe gilt übrigens für Absatz 4, nur im umgekehrten Sinne. Im Absatz 4 spricht man von wichtigen Aenderungen oder Ergänzungen der Bundesverfassung im deutschen Text, und im französischen Text heisst es «... entraînent des modifications et compléments importants». Da müsste es im französischen Text heissen: «... entraînent des modifications ou compléments importants...».

M. Copt: Je voudrais, très brièvement, soutenir la proposition de M. Bonnard. J'ai fait partie de cette commission et j'ai constaté, tout au long de ses travaux extrêmement fouillés, la bonne volonté de chacun – ainsi que l'a rappelé M. Bonnard – pour tenter de dégager des critères objectifs. C'est vrai que lorsque l'on peut s'appuyer sur de tels critères, il est plus facile finalement de faire de la politique. Malheureusement, comme l'ont dit MM. Bonnard et Aubert, la commission a échoué et M. Aubert est même allé plus loin en disant que la commission avait échoué et ne voulait pas avouer cet échec. Il n'y a pas de honte à admettre qu'il est en ce domaine absolument impossible de découvrir de tels critères après la commission des spécialistes en la matière. Ces experts, les plus éminents de ce pays en matière de droit public, ont essayé au cours de travaux prolongés de trouver une solution; ils ont dû avouer leur impuissance.

Les arguments de MM. Bonnard et Aubert sont parfaitement convaincants. On constate que, pour soutenir la commission, on trouve une sorte d'entente entre la gauche et l'extrême droite qui veulent toutes deux élargir le plus possible le référendum et tenter de découvrir des critères objectifs. M. Aubert affirme que si l'on veut éviter que la politique étrangère qui, jusqu'à maintenant, était surtout l'apanage du gouvernement et qui devient, de par la force des choses, quelque peu l'apanage du Parlement, ne tombe définitivement non pas dans la rue, mais presque – au hasard de référendums – sous la coupe des groupes de pression, il faut laisser au pouvoir politique et, à défaut du gouvernement qui jusqu'ici était seul responsable, au Parlement, la possibilité de décider; cet argument est excellent. Les critères que la commission essaie de nous démontrer comme objectifs sont finalement de la poudre aux yeux, c'est une sécurité trompeuse et je vous prie de bien vouloir ici accepter la proposition de M. Bonnard.

Renschler: Die Ausführungen von Herrn Aubert, obwohl sie recht überzeugend schienen, sind vielleicht bei näherer Betrachtung doch nicht so überzeugend, vor allem weil er davon ausgeht, dass die Kommission versucht hätte, in erster Linie objektive Kriterien aufzustellen. Er argumen-

tiert dann, das, was die Kommission vorschläge, entsprechen nicht objektiven Kriterien. Ich glaube, sowohl die Kommissionssprecher wie auch die meisten Fraktionssprecher haben darauf hingewiesen, dass es nicht möglich gewesen ist, diese objektiven Kriterien lupenrein herauszuarbeiten. Das haben wir selbst auch festgestellt.

Immerhin möchte ich festhalten, dass das Kriterium von Absatz 3a doch weitgehend als objektives Kriterium zu werten ist. Es ist festzustellen, ob ein Vertrag unbefristet und unkündbar ist. Ich glaube nicht, dass daran Zweifel anzubringen sind, hier liege kein objektives Kriterium vor. Gerade bei diesem Absatz 3a ist es wichtig, dass damit auch ein qualitatives Kriterium gegeben ist; denn ein Vertrag, der unbefristet und unkündbar ist, bedeutet eine dauernde Bindung. Somit ist hier noch dieses qualitative Element mit hineingekommen.

Die Idee von Herrn Aubert, bei b statt zu sagen: «Wichtige Aenderungen oder Ergänzungen von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen», «Aenderungen oder Ergänzungen von wichtigen Bundesgesetzen» hat etwas für sich. Aber ich möchte Herrn Aubert darauf hinweisen, dass eigentlich beides von Bedeutung sein kann, nämlich sowohl die wichtige Aenderung eines unwichtigen Gesetzes wie auch die unwichtige Aenderung eines wichtigen Gesetzes. Ich meine, dass unsere Formulierung eigentlich mit Einbezug von c diese Ueberlegung abdeckt. In c heisst es ja, dass auch Staatsverträge von grosser Tragweite dem fakultativen Referendum zu unterstellen sind. Dort ist eigentlich die Idee von Herrn Aubert verwirklicht, dass eben – da es sich offensichtlich um ein wichtiges Gesetz handelt – die Formulierungen der Kommission insgesamt ihre Berechtigung haben. Ich bitte Sie, ihnen zuzustimmen.

Koller Arnold: Herr Aubert geht davon aus – und mit ihm Herr Copt –, dass es unmöglich sei, objektive Kriterien für die Unterstellung unter das Staatsvertragsreferendum zu finden. Deshalb resigniert er und erklärt, es sei besser, die Entscheidung vollständig ins Ermessen des Parlaments zu legen. Ich möchte nur eines von vielen möglichen Beispielen aus der Verfassung nennen, wo wir die genau gleiche Lage hatten, der Gesetzgeber aber nicht resigniert hat. Es betrifft den Bereich der Wirtschaftspolitik. Im berühmten Artikel 31bis Absatz 3 wird als Voraussetzung für wirtschaftspolitische Massnahmen festgestellt: Wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, ist der Bund befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit Vorschriften zu erlassen, zur Erhaltung wichtiger, in ihren Existenzgrundlagen gefährdete Wirtschaftszweige oder Berufe...

Nun hätte man hier doch genau gleich argumentieren und sagen können: Eine objektive Umschreibung der Voraussetzungen der Wirtschaftspolitik ist nicht möglich, also überlassen wir den Entscheid dem Parlament. Aber man wollte die wirtschaftspolitischen Eingriffsbefugnisse des Bundes eben auch kanalisieren, man wollte dem freien Ermessen des Parlamentes gewisse Grenzen setzen, indem man eben als weitere Voraussetzung – neben dem Gesamtinteresse – ausdrücklich sagt: Es muss um die Erhaltung wichtiger Wirtschaftszweige oder Berufe gehen.

Einen Parallellfall haben wir doch hier. Es ist daher nicht verständlich, weshalb man mangels ganz objektiver Kriterien auf eine Ermessensbindung des Parlaments verzichten sollte. Wenn man absolute Objektivität nicht erreichen kann, müssen wir uns hier wie anderswo eben mit einer relativen Objektivität zufrieden geben.

Muhelm: Ich möchte die Diskussion zu diesem Punkte nicht verlängern, sondern nur zwei Bemerkungen machen. Es geht hier in Absatz 3 um das fakultative Staatsvertragsreferendum. Die Differenzen zwischen dem Antrag der Kommission und dem Antrag Bonnard bestehen eigentlich in zwei Punkten. Der eine Punkt ist Buchstabe b, wo bei wichtigen Aenderungen oder Ergänzungen von Bundesgesetzen das fakultative Referendum gegeben sein soll. Die-

sem Kriterium wird allzu grosse Unbestimmtheit vorgeworfen. Demgegenüber möchte ich sagen, dass der Begriff «von grosser Tragweite» in Buchstabe c – in diesem Punkt sind sich Kommission und Herr Bonnard wiederum einig – noch viel unbestimmter ist. Ich glaube, dass daher der Vorwurf gegenüber dem Kriterium der «wichtigen Aenderungen» doch nicht ganz berechtigt ist. Im Gegenteil, ich halte dafür, dass mit dieser wohl etwas unbestimmten Formulierung eine gewisse Richtlinie dafür gegeben wird, was schliesslich dem fakultativen Referendum unterstellt werden soll. Wir haben übrigens in unserer Verfassung viele solche unbestimmte Rechtsbegriffe, das ist gar nichts Neues. Ich glaube daher, dass wir dem Buchstaben b im Sinne einer Verdeutlichung, wenn sie auch nicht ein ganz präzises, objektives Kriterium ist, zustimmen sollten.

Nun zur Frage des Herrn Aubert, ob «Wichtige Aenderung von Gesetzen» oder «Aenderung von wichtigen Gesetzen» gesagt werden soll: Ich halte dafür, dass die Formulierung der Kommission besser ist als das, was Herr Aubert angeregt hat. Denn es ist sehr umstritten, was «wichtige Gesetze» und was «unwichtige Gesetze» sind. Ein Gesetz kann im Moment des Erlasses sehr wichtig sein, mit der Zeit wird es vielleicht unwichtig. Ich glaube, es kommt doch darauf an, ob eine Aenderung, die durch einen Staatsvertrag bewirkt wird, wichtig ist oder nicht. Das ist entscheidend, und die Formulierung der Kommission trifft meines Erachtens das Richtige.

Nun gibt es aber noch einen zweiten Punkt, der beachtet werden muss. Dieser zweite Punkt ist jetzt in der Diskussion mehr oder weniger untergegangen. Nach dem Antrag des Herrn Bonnard wäre das absolute Mehr, also ein qualifiziertes Mehr, in beiden Räten erforderlich, um das fakultative Referendum herbeizuführen. Man will also das fakultative Referendum erschweren. Wir kennen das absolute Mehr für gewisse Beschlüsse, z. B. im Dringlichkeitsrecht, aber immer nur dann, wenn das Referendumsrecht ausgeschlossen werden soll. Hier, in diesem Falle, wäre indessen das absolute Mehr erforderlich, um dem Volk das fakultative Referendum zu geben. Ich halte es für nicht richtig, für untragbar, dass wir für die Einräumung des fakultativen Staatsvertragsreferendums in den Räten ein absolutes Mehr verlangen wollen.

Aus diesen Ueberlegungen beantrage ich Ihnen, den wohl- ausgewogenen Anträgen der Kommission – sie sind in einem langen Prozedere schliesslich herausgekommen – zuzustimmen.

M. Barchi, rapporteur: J'admire aussi, comme mon collègue M. Hofer l'esprit cartésien, très logique de notre collègue Aubert. Mais la logique est parfois dangereuse parce qu'elle nous pousse à aller jusqu'au fond. M. Aubert nous dit que le Conseil fédéral n'a pas trouvé de critère objectif pour soumettre les traités au référendum facultatif, sauf le critère de la durée. Mais le Conseil fédéral a eu le courage de l'avouer, d'avouer qu'il n'a pas trouvé d'autres critères objectifs. Tandis que la commission, selon M. Aubert, a pensé avoir fixé un critère objectif, en réalité, elle ne l'a pas trouvé; elle s'est rabattue simplement sur un critère pseudo-objectif, et elle n'a pas le courage d'avouer sa défaite. Mais alors, c'est là que j'invite M. Aubert à pousser la logique jusqu'au fond. M. Bonnard, lui aussi, selon vos arguments, aurait trouvé un critère pseudo-objectif lorsqu'il parle de traité d'une très grande portée mais il n'a pas le courage de l'avouer. Si vous dites que la décision concernant la clause référendaire à propos des modifications apportées par un traité international au droit interne est politique, ce que je reconnais, à plus forte raison faut-il le dire aussi de la décision qui a trait à la clause générale, à la clause du Conseil fédéral selon laquelle un traité international peut être soumis au référendum facultatif par une décision prise par la majorité de tous les membres de chacune des Chambres fédérales. Comme vous avez constaté, M. Aubert, qu'il n'y a pas de critère objectif, vous devriez pousser votre logique jusqu'au bout

et adhérer à la proposition du Conseil fédéral et non pas à celle de M. Bonnard.

Je trouve paradoxal en tout cas que parce que l'on reconnaît qu'une décision est surtout politique et moins juridique, on en vienne simplement à renoncer à donner toute ligne directrice. On peut citer, comme l'a déjà fait M. Hofer, plusieurs articles de la constitution – les articles 16, 23, 24, 24bis, etc. – où l'on emploie des termes aussi vagues, des termes qui ne peuvent être interprétés que dans un sens politique, comme «angemessen», «geeignet», «zweckmässig»; en français «rationnel», «équitable», etc.

M. Aubert a reproché aussi à la commission d'avoir mal dit ce qu'elle voulait dire. Je pourrais aussi dire que le Conseil fédéral et même la commission d'experts dont fait partie M. Aubert – je me réfère à l'alinéa 3, de l'article 89 – ont mal exprimé ce qu'ils voulaient dire. Si nous lisons cet article en effet, nous constatons que le 2e alinéa serait aussi applicable aux traités internationaux qui sont soumis à l'adoption ou au rejet du peuple par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des conseils. Chacun peut remarquer que ce n'est pas la décision prise par les Chambres qui soumet le traité international à l'adoption ou au rejet du peuple; la consultation de celui-ci en réalité est décidée par la demande référendaire; c'est par ailleurs du point de vue formel une censure qui a été faite en commission.

Je voudrais encore répondre à M. Aubert sur un point. Comme je l'ai déjà dit dans ma première intervention, il est tout à fait clair que là où la commission a dit que seules les modifications importantes de lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux de portée générale peuvent faire l'objet d'un référendum, l'intention implicite est de dire dans cet article qu'il s'agit uniquement, qu'il ne peut s'agir que de lois importantes. Je ne peux concevoir une modification importante qui a pour objet une loi d'importance mineure.

Le président: J'ai l'honneur de saluer la délégation du Parlement pakistanais conduite par M. le speaker Sahibzada et M. l'ambassadeur Yousuf.

Au nom de notre Conseil, je lui souhaite la plus cordiale venue. Je lui souhaite aussi un heureux séjour dans notre pays et forme des vœux pour que nos relations de parlement à parlement se raffermissent, concourent au bonheur de nos peuples respectifs et à l'avènement de la paix entre les hommes.

Hofer-Bern, Berichterstatter: Eine Bemerkung zu einem Punkt, auf den auch Herr Copt angespielt hat: Es könnte nämlich durch diesen Verfassungsartikel, wie wir ihn vorschlagen, eine Kompetenzverschiebung in auswärtigen Angelegenheiten in Szene gesetzt werden. Auch der Bundesrat stellt ja in seiner Botschaft fest, dass seiner Überzeugung nach «der neue Verfassungsartikel in keiner Art und Weise zu einer neuen Kompetenzverteilung auf dem Gebiete der Aussenpolitik führen darf». Ich glaube, dass es nicht die Absicht der Kommission gewesen ist, eine solche Kompetenzverschiebung vorzunehmen, wobei sich dann noch die Frage erhebt, ob die Kompetenzverschiebung nicht grösser ist, wenn man dem Antrag des Bundesrates mit der Vollmacht des Parlaments zustimmt. Grundsätzlich möchte ich aber doch noch sagen, dass der Schlussbericht der Arbeitsgruppe Wahlen, der hier auch von anderen Herren schon erwähnt worden ist, gerade in bezug auf die Kompetenzverteilung in Sachen auswärtige Angelegenheiten, wie sie auf Grund der Artikel 85 und 102 der Bundesverfassung vorgenommen wird, zur Feststellung gelangt, dass keine Klarheit über diese Kompetenzen besteht. Wer sich jahrelang mit auswärtiger Politik in diesem Parlament befasst hat, besonders wenn er auch noch Präsident der aussenpolitischen Kommission gewesen ist, wird das bestätigen. Ich meine somit, dass wir hier ganz klar feststellen sollten: Es gibt offensichtlich aufgrund der gegenwärtig geltenden Ordnung keine klare Kompetenz-

ausscheidung. Infolgedessen kann man sich nicht dagegen verwahren, an einem Zustand etwas zu ändern, wenn dieser Zustand gar nichts Feststehendes ist.

Ich glaube, diese grundsätzliche Bemerkung musste hier auch noch gemacht werden.

M. Graber, président de la Confédération: Tout à l'heure, j'ai rendu hommage à la commission pour le soin qu'elle a apporté à l'examen de cette matière difficile. Je voudrais dire qu'ici elle a accompli un effort méritoire pour déboucher sur des solutions meilleures que celles qui étaient proposées par le groupe d'experts. Je rappelle que ce groupe d'experts comptait des représentants très éminents de la science, des spécialistes de droit international et de droit constitutionnel: le professeur Hans Huber, le professeur Wildhaber, le professeur Aubert, dont la verve caustique rejoint à peu près celle du président du groupe de travail, le professeur Bindschedler. Nous avons pris la précaution de ne pas laisser les professeurs seuls entre eux et de leur flanquer deux praticiens émérites en la personne de feu M. Zellweger et du sous-directeur de la Division de la justice, M. Zweifel.

Si l'on songe à la qualité incontestable de ce haut collège, qui a consacré tout le temps nécessaire à l'étude de cette matière si délicate, il faut bien admettre que lorsque la commission parlementaire, comme c'était d'ailleurs son devoir, s'est lancée dans la recherche de solutions meilleures, elle s'est lancée dans une entreprise courageuse, je serais presque tenté de dire téméraire. Elle a recherché, comme le disait hier platement M. Koller, le mieux possible à faire l'impossible. Mais à l'impossible nul n'est tenu, dit la sagesse des nations, et il n'est pas nécessairement sage de rechercher l'impossible.

Quoi qu'il en soit, je constate que la proposition de la commission énumère trois catégories de traités qui seraient automatiquement «soumis au référendum». Ce sont d'abord les traités conclus pour une durée indéterminée et qui ne peuvent être dénoncés. Sur ce point, il n'y a pas de discussion car il y a concordance entre le texte de la commission et celui du Conseil fédéral. Ce sont ensuite les traités qui modifient ou complètent de façon importante des lois fédérales ou des arrêtés fédéraux de portée générale. Enfin, ce sont les traités qui ont une grande portée. S'agissant de cette troisième catégorie, il n'y a pas de difficultés en ce qui me concerne. Comme je l'ai déjà dit en commission, je puis très volontiers me satisfaire de cette formule, d'autant plus que c'était celle qui était proposée par le groupe d'experts. Ensuite, lors de la consultation, impressionné par le nombre des critiques qu'avait suscitées cette formule, considérée comme trop générale et insuffisamment objective, le Conseil fédéral l'avait abandonnée. Je puis vous confesser aujourd'hui, comme je l'ai déjà fait en commission, qu'il s'en repent et qu'à mon avis, il aurait été bien inspiré de s'en tenir à sa première formule qui, si elle ne constitue pas du tout un critère objectif, car cela est impossible, indiquait tout de même la tendance générale, la portée du mandat qui sera désormais confié au Parlement.

M. Koller a relevé que les articles économiques de la constitution comportent aussi la notion de branches «importantes» qui doivent être protégées. La notion de grande portée a ici été choisie exactement dans la même perspective. Elle est tout aussi générale et tout aussi utile. Et ce rappel de M. Koller justifie beaucoup plus la lettre c que la lettre b de la proposition de la commission. En vérité, toute la question est de savoir si, vraiment, la disposition de la lettre b du texte de la commission est une adjonction utile au texte qui se limiterait aux lettres a et c. Je suis convaincu que la nouvelle disposition proposée par la commission serait une source de complications sérieuses pour le Parlement lorsqu'il devra apprécier s'il y a lieu de soumettre ou non un traité au référendum. Comme je l'ai dit tout à l'heure au président de la commission, il me paraît que l'effort fait par la commission pour amé-

liorer le texte allait engendrer des difficultés sérieuses non pas pour le gouvernement, mais pour le parlement.

Le critère choisi, celui de la contrariété aux lois, est précisément un des critères qui avaient été examinés très attentivement non seulement par la commission d'experts dont j'ai rappelé tout à l'heure la composition, mais encore par les experts entendus par la commission lors des hearings qui ont marqué le début de ses travaux, des experts qui ont été choisis par la commission elle-même. Or tous ces experts ont admis que le critère de la contrariété aux lois fédérales était peu clair. M. Dominicé l'a exprimé de façon exhaustive. M. Schindler, l'autre expert choisi par la commission, a appuyé cette critique et souligné combien il était difficile de dire, au moment de la conclusion d'un traité, s'il est contraire aux lois. Il ajoutait que la jurisprudence du Tribunal fédéral montrait que la contrariété aux lois apparaît souvent beaucoup plus tard. M. Alder, qui a accompli dans ce domaine un travail personnel très considérable – je voudrais lui rendre ici cette justice – après avoir exposé devant la commission les recherches qu'il avait entreprises, a déclaré ceci, et je voudrais le citer textuellement pour ne pas courir le risque de trahir sa pensée: «Ich prüfte alle völkerrechtliche Verträge von 1960 bis heute. Dabei stellte sich heraus, dass man bei vielen Staatsverträgen nicht entscheiden kann, ob sie die Bundesgesetzgebung ändern oder nicht.» C'est évident et c'est ce qui me permet de dire qu'en adoptant ce critère, le Parlement se prépare des lendemains qui ne chantent pas nécessairement.

D'autres questions se posent, je ne veux pas les énumérer toutes, mais je serais tenté de poser à la commission – certain d'ailleurs que je n'obtiendrais pas de réponse – la question suivante: Que se passe-t-il si un traité modifie un arrêté fédéral de portée générale qui n'est pas soumis au référendum à cause d'une clause d'urgence ou en vertu d'une délégation législative? Est-ce qu'un accord de double imposition ou tout autre accord réglant une matière cantonale tombe sous cette catégorie, oui ou non? Un tel traité ne compléterait-il pas la législation fédérale? Mais surtout, et j'en viens au cœur du sujet: quelle est la différence entre la lettre *b* et la lettre *c* de la proposition de la commission? La commission considère-t-elle que même des traités qui n'ont pas une grande portée pourraient être soumis au référendum? J'hésite à penser que c'est là son idée. Finalement, et cela est aussi fort important, les problèmes d'interprétation et d'application que susciterait cette nouvelle disposition se compliqueraient encore singulièrement du fait que le référendum n'est prévu que pour les modifications ou compléments importants. Qui dira ce qui est important et d'après quels critères?

Quand on compare la proposition du Conseil fédéral à celle de la commission parlementaire, on est d'abord frappé par les différences, mais plus on étudie le problème, plus on s'aperçoit que toutes les critiques qui ont pu être formulées au sujet de la proposition gouvernementale sont également valables pour celle de la commission. En vérité, la nouvelle formule de la lettre *b* proposée par la commission est éminemment controversable. Ce qu'il y a de certain, et il faut le dire honnêtement, c'est que le Parlement prendra chaque fois la décision qui lui paraîtra la plus opportune et dira si le traité modifie ou non ou complète ou pas une loi fédérale ou encore un ou plusieurs arrêtés fédéraux de portée générale. Voilà un premier sujet de belle controverse. Puis, si l'on admet qu'il y a eu modification d'une telle loi ou d'un tel arrêté, il devra dire ensuite si ces modifications sont importantes. Il est bien clair que chaque fois la contestation sera possible. Elle sera inévitable. En d'autres termes, chaque fois, je crois que nous sommes tous d'accord là-dessus, on choisira selon les critères de l'opportunité politique qui recouvriront complètement les critères «juridiques» que l'on nous propose.

Et chaque fois au Parlement se déroulera un prétendu débat juridique qui sera en fait un débat politique camouflé. Je veux dire que dans l'affrontement inévitable des

arguments juridiques chacun choisira ceux qui serviront le mieux ses options politiques. C'est parfaitement clair. Pour ma part, je ne le cache pas, je préférerais un débat franc sur la question de savoir si le Parlement estime que le traité a une portée politique qui justifie la possibilité offerte au peuple de se prononcer.

En vérité, je ne vois pas pourquoi je ne dirais pas ici ce qui m'a paru évident au fil des discussions de la commission. J'ai rappelé tout à l'heure que M. le président Hofer avait parlé des pleins pouvoirs illimités que le Conseil fédéral proposait d'accorder au Parlement et qui avaient suscité des échos défavorables dans le peuple, tandis que M. Barchi parlait du pouvoir d'appréciation trop large, que le Conseil fédéral offrait au Parlement. Je crois qu'avec ces expressions on s'approche vraiment du cœur du sujet. Il est vrai que le projet du Conseil fédéral accorde un très grand pouvoir d'appréciation au Parlement. Je suis sûr que ce dernier n'a pas peur de prendre ses responsabilités. En revanche, il me paraît certain que le Parlement ou en tout cas la majorité des membres de la commission pense que le peuple qui, injustement, ne lui accorde pas une confiance suffisante n'accepterait pas de lui attribuer un tel pouvoir d'appréciation; en vérité tout est là. Le Conseil fédéral est d'un avis différent. Il croit que le Parlement a tort de faire une espèce de complexe de culpabilité. On l'a déjà dit et c'est vrai, avec la proposition de la commission les apparences sont trompeuses. Il n'est pas exact de dire que le pouvoir d'appréciation du Parlement sera plus restreint avec la proposition de la commission qu'avec la proposition du Conseil fédéral. Encore une fois le Parlement dira librement s'il estime ou s'il n'estime pas qu'il y a modification de telle loi ou de tel arrêté. Et surtout, il appréciera tout à fait librement si les modifications apportées sont importantes ou ne le sont pas.

Je voudrais faire une dernière remarque qui ne manque pas de piquant. La commission a cherché à restreindre les pouvoirs que le Conseil fédéral lui offrait pour ne pas provoquer l'opinion populaire. En revanche, la commission a retiré élégamment un frein véritable proposé par le Conseil fédéral – ce dont on a fort peu parlé. Je rappelle que le Conseil fédéral avait proposé la règle de la majorité qualifiée pour une décision du Parlement. Le projet de la commission sera certainement une source de grande complication chaque fois que le Parlement aura à trancher et j'ose dire que le débat de ce matin laisse présager déjà assez bien ce que seront ces débats dans l'avenir.

Le président: Nous votons. Nous opposons la proposition de M. le député Bonnard – qui, à quelques nuances près, est la même que celle du Conseil fédéral – à la proposition de la commission.

M. Bonnard: Je ne suis pas d'accord avec cette procédure.

Le président: Monsieur Bonnard, s'il vous plaît, exprimez-vous.

M. Bonnard: Je vous propose une procédure différente, il apparaît qu'il faut d'abord éliminer les divergences entre ma proposition et celle du Conseil fédéral. Ensuite, la proposition du Conseil fédéral devra être opposée à celle de la commission. Si, par hypothèse, le Conseil fédéral se rallie à ma proposition, alors j'aimerais qu'on le dise.

Le président: M. le président de la Confédération répète qu'il se rallie à la proposition de M. Bonnard, ce qui nous permet de voter dans les formes que je vous ai proposées.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission
Für den Antrag Bonnard

99 Stimmen
36 Stimmen

Art. 2 Abs. 4 – Art. 2 al. 4

Hofer-Bern, Berichterstatter: Das eigentlich Neue an der ganzen Vorlage ist der Absatz 4; bisher haben wir nur über die Revision des bisherigen Staatsvertragsreferendums gestritten; jetzt kommt das eigentlich Neue, nämlich die Einführung des obligatorischen Referendums. Ein derartiger Fall, wo das obligatorische Referendum Platz greifen sollte, wäre – da stimmen Kommission und Bundesrat überein – konkret gesehen der Beitritt zu den Vereinten Nationen (deswegen wird von kollektiver Sicherheit gesprochen) oder zu einer regionalen Organisation, die sich ebenfalls ein gemeinsames Vorgehen gegen einen den Frieden brechenden oder bedrohenden Staat zum Ziele setzt. Wohl noch gewichtiger für Struktur und Politik unseres Staates wäre der Anschluss an eine supranationale Organisation, wobei nach der massgebenden Doktrin jedoch alle wesentlichen Merkmale erfüllt sein müssen. Sie finden diese Merkmale, die die supranationale Organisation nach Auffassung des Bundesrates ausmachen, auf Seite 24 der Botschaft; die Kommission hat sich dieser Definition angeschlossen. Unter diese Umschreibung fallen heute die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft. Zahlreiche internationale Organisationen, auch europäische, weisen dagegen nur einzelne der notwendigen Merkmale auf.

Unter dem Gesichtspunkt, dass das obligatorische Referendum nicht von vornherein auf zwei konkrete Fälle beschränkt sein sollte, erschien die Formulierung des Bundesrates der Kommission zunächst einmal als zu eng und auch als zu zeitgebunden, weil eben praktisch nur ein Beitritt zur UNO und ein Vollbeitritt zur EG damit in Aussicht genommen ist, bzw. dem obligatorischen Referendum unterstellt werden soll. Die Kommission hatte ursprünglich die Absicht und die Ansicht, die Begriffe, wie sie im Antrag des Bundesrates vorkommen – Organisationen für kollektive Sicherheit und supranationale Organisationen – durch allgemeinere Formulierungen zu ersetzen, etwa dahingehend, dass Staatsverträge, «welche den Aufbau der schweizerischen Eidgenossenschaft erheblich verändern oder eine grundlegende Neuausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik bewirken», dem obligatorischen Referendum zu unterstellen wären. Wir haben über dieses Problem in der Kommission sehr lange diskutiert. Der Bundesrat hatte übrigens eine solche allgemeinere Formulierung in einem früheren Zeitpunkt auch in Erwägung gezogen.

Die Begriffe, denen wir uns schliesslich angeschlossen haben, «Organisationen für kollektive Sicherheit» und «supranationale Organisationen», sind indessen, im Gegensatz zu den Ausdrücken wie «Neuausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik» und «Aufbau der schweizerischen Eidgenossenschaft» im allgemeinen Sprachgebrauch übliche und klarer zu definierende Begriffe, weshalb sich die Kommission schliesslich dem Bundesrat angeschlossen hat. Sie konnte dies um so eher tun als das, was man mit der allgemeineren Formulierung erreichen wollte, nämlich eine nicht allzu enge Umschreibung des obligatorischen Referendums, mit der von der Kommission beschlossenen Ergänzung von Absatz 4 ebenfalls erreicht wird. Die Anordnung des obligatorischen Referendums nach solch vagen Kriterien wie «Neuausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik», «Aufbau der schweizerischen Eidgenossenschaft» könnte in der Tat die Angelegenheit unnötig komplizieren. Im übrigen – darauf ist, glaube ich, mit Recht von seiten des Bundesrates hingewiesen worden – könnte der Ausdruck «Neuausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik» in der Verfassung den Eindruck erwecken, die Schweiz mache sich Gedanken darüber, gegebenenfalls von ihrer traditionellen Neutralitätspolitik abzurücken.

Der entscheidende oder einzige Unterschied zum Antrag des Bundesrates besteht in Analogie zu Absatz 3 darin, dass die Kommission vorschlägt, auf der Verfassungsstufe

gleich vorzugehen wie in Absatz 3 auf der Gesetzesstufe, nämlich Verträge, die wichtige Änderungen oder Ergänzungen der Bundesverfassung bewirken, dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Das ist der entscheidende Zusatz, den wir Ihnen zu Absatz 4 vorschlagen. Darunter würden, nach Auffassung der Kommission – das ergibt sich aus der gewalteten Diskussion – Verträge fallen, die eben schwerwiegende Eingriffe in die innere Struktur unseres Landes mit sich bringen; Abkommen, die das Verhältnis Bund/Kantone in entscheidender Weise berühren, also den föderalistischen Aufbau des Staates, die Behördenorganisation ändern, oder – das ist allerdings der umstrittenste Punkt – den Freiheitskatalog der Bundesverfassung tangieren. Hingegen würden geringfügigere Fälle, wie etwa Doppelbesteuerungsabkommen, auf die Herr Bundespräsident Graber soeben angesprochen hat, wohl nicht unter dieses Kriterium fallen. Weiter wären darunter Verträge zu verstehen, die die Stellung der Schweiz in der Völkergemeinschaft betreffen, beispielsweise Staatsverträge, die eine weitgehende oder totale Abrüstung zur Folge hätten, so dass wir nicht mehr am Prinzip der bewaffneten Neutralität festhalten könnten.

Die Kommission ist auch der Auffassung, wenn dieser Zusatz angenommen wird und Sie dem Antrag der Kommission für Absatz 4 zustimmen, dass man in Zukunft auf die Möglichkeit oder Notwendigkeit verzichten könnte, über die Verfassungsgesetzgebung gemäss Artikel 121 der Bundesverfassung wichtige internationale Abkommen dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Die Kommission ist also nicht der Auffassung, wie sie der Bundesrat auf Seite 41 der Botschaft zum Ausdruck bringt, wenn dort geschrieben wird: «Uebrigens wurde und wird jeweils der Weg der Verfassungsrevision beschritten, wenn ein Staatsvertrag tatsächlich eine Änderung der Bundesverfassung oder der wesentlichen Voraussetzungen, auf denen diese beruht, bewirkt. Diese unbestrittene und selbstverständliche Praxis braucht in der Verfassung nicht ausdrücklich verankert zu werden.» Das ist der Weg, den wir gegangen sind beim Beitritt zum Völkerbund 1920 und bei der Frage des Freihandelsabkommens mit der EWG im Jahre 1972. Die Kommission ist vielmehr der Ansicht, wenn Sie dem Antrag der Kommission zustimmen, dass man auf diesen Weg verzichten könnte und dann nicht mehr eine Praxis hat, die in der Verfassung nicht ausdrücklich verankert ist, was immer, auch von Juristen, kritisiert worden ist, sondern dass dann eine verfassungsrechtlich klare Regelung bestehen würde. Die Kommission ist also bestrebt, das obligatorische Referendum mit diesem Zusatz, den sie Ihnen vorschlägt, abschliessend und umfassend zu regeln. Dies ist aber, wie gesagt, nur möglich, wenn Sie der Fassung der nationalrätlichen Kommission zustimmen.

Ich kann Ihnen übrigens noch ein hypothetisches Beispiel – das gar nicht so hypothetisch ist – hier kurz zitieren, um zu zeigen, dass es hier nicht um rein theoretische Dinge geht. Sie haben hier vor nicht allzu langer Zeit die Europäische Menschenrechtskonvention zu genehmigen gehabt und haben das auch getan. Nun haben vor einigen Wochen an einer Tagung Staatsrechtslehrer der Schweiz – ich glaube Herr Schindler und Herr Jörg Müller – die Auffassung vertreten, dass im Grunde genommen die Europäische Menschenrechtskonvention eine materielle Verfassungsänderung mit sich bringe (Art. 113 BV), nämlich die Angelegenheit des richterlichen Nachprüfungsrechts von Bundesgesetzen. Es ist eine weiss Gott ziemlich wichtige materielle Änderung unseres Verfassungsaufbaus, und diese beiden Herren Staatsrechtslehrer, jedenfalls nach der Berichterstattung in der «Neuen Zürcher Zeitung», sind der Auffassung, dass im Grunde genommen deshalb die Europäische Menschenrechtskonvention Volk und Ständen hätte zur Abstimmung vorgelegt werden müssen. Das wird einige meiner Kollegen, die diese Auffassung schon früher vertreten haben, nachträglich noch freuen. Nun, der Zug ist abgefahren; aber das ist ein Beispiel, das nun ganz genau eben unter diesen Zusatz fallen würde, den die nationalrätliche Kommission Ihnen vorschlägt,

dass völkerrechtliche Verträge, die eben die Bundesverfassung abändern oder ergänzen, dem obligatorischen Referendum unterstellt werden sollen.

Ich bitte Sie infolgedessen, dem Antrag der Kommission auch in Absatz 4 zuzustimmen.

M. Barchi, rapporteur: Nous nous trouvons ici mis en face du même problème que nous avons déjà traité au sujet de l'alinéa 3. En effet, M. Bonnard nous propose de reprendre le texte du Conseil fédéral aussi en ce qui concerne le 4e alinéa. Dans le débat d'entrée en matière, j'ai déjà exposé les raisons qui ont amené la commission à proposer un troisième critère en matière de référendum obligatoire. Les cas envisagés par le Conseil fédéral, c'est-à-dire l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des organisations supranationales, ne sont pas les seuls qui se rapportent à des traités ayant un caractère fondamental. Par conséquent, ce ne sont pas les seuls qui peuvent justifier l'appel obligatoire au peuple et aux cantons à se prononcer.

Le troisième critère qui s'ajoute au cas spécifique envisagé par le Conseil fédéral est d'ordre plus général. Il établit que tous les traités entraînant des modifications et compléments importants de la constitution doivent être soumis à l'acceptation ou au rejet du peuple et des cantons. A défaut de cette troisième clause plus générale, on court le risque de devoir encore réserver l'application du référendum obligatoire selon l'article 121 de la constitution, ce qui serait regrettable. Le texte de la commission fixe un critère formel et une directive générale de façon à exclure une procédure plébiscitaire. Le nouveau critère prévu par votre commission peut certainement être appliqué et il représente une solution équilibrée qui se justifie sur la base des mêmes arguments que j'ai exposés à l'appui de la lettre b du 3e alinéa de l'article 89.

Au nom de la commission, je vous recommande par conséquent de ne pas adhérer à la proposition de notre collègue Bonnard.

M. Graber, président de la Confédération: Ce n'est pas une raison parce que les jeux sont faits et la fatigue de l'assemblée manifeste, pour renoncer à dire en quelques mots pourquoi le Conseil fédéral s'en tient ici à son texte, auquel la commission parlementaire ajoute les traités qui entraînent des modifications ou compléments importants de la constitution. Je voudrais résumer rapidement les raisons que le Conseil fédéral objecte à des critères:

D'abord, la nature de notre constitution, qui contient une série de dispositions appartenant formellement au droit constitutionnel mais faisant partie matériellement du domaine de la législation. Ensuite, de nombreuses dispositions constitutionnelles qui sont *a priori* destinées à régler des rapports juridiques dans le pays même n'empêchent pas que soit institué un régime différent dans les rapports entre la Suisse et l'étranger s'agissant d'un traité international. On voit mal dans ces cas précis la justification d'un référendum.

Enfin, il faut mentionner l'absence de clarté du critère qui implique aussi bien l'interprétation de la constitution que celle du traité. Au surplus et ici de nouveau, on peut se poser la question de savoir quand la modification de la constitution sera ou non jugée importante par le Parlement? La liberté d'appréciation est illimitée et entraîne donc force contestations et discussions. Je dois signaler en outre un danger réel, c'est le fait que la liberté du commerce pourrait être invoquée – à mon avis à tort – mais elle pourrait néanmoins l'être dans le but de soumettre au référendum les traités de commerce. Je voudrais rappeler rapidement la manière dont s'est exprimé à ce propos l'un des deux experts mandés à Champex par la commission, le professeur Dominicé: «Il y a toute une série de questions qui ne sont pas claires: le fait de conclure un traité sur des matières de compétence cantonale est-il contraire à la constitution ou non? Jusqu'à maintenant, on ne l'a pas considéré ainsi. Des accords passés en ce qui

concerne l'obligation de servir (obligations militaires pour les double-nationaux), sont-ils éventuellement contraires à l'article 18 de la constitution? Il existe de nombreux exemples de ce genre et tout ceci donnerait lieu à des discussions interminables, nous conduirait à assujettir au référendum obligatoire des traités dont l'importance ne le justifie pas. Par conséquent, le critère de la constitution paraît assez peu heureux». L'autre expert désigné par la commission a partagé cette opinion. Lors des débats de la commission, le rapporteur de langue française, M. Barchi, avait fait une remarque «frappée au coin du bon sens», comme l'on dit communément. Il avait fait observer que «si, en matière de référendum facultatif, ce n'était pas un drame que d'introduire des notions élastiques» – comme on l'a fait gaîment tout à l'heure – «en revanche, soulignait-il, en matière de référendum obligatoire, les termes doivent être plus précis». Or je suis bien fâché de constater que ceux choisis en définitive par la commission ne le sont pas. C'est pourquoi je m'en tiens à la proposition du Conseil fédéral.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	77 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	23 Stimmen

Le président: Nous passons maintenant à l'examen des propositions que nous soumettrons au peuple et aux cantons.

Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 3 und Anträge Müller-Luzern

Art. 2 al. 1 et 2, art. 3 et propositions Müller-Lucerne

Müller-Luzern: Die Frage, ob diese Initiative überhaupt gültig sei, ist in der Expertenkommission des Bundesrates diskutiert worden. Den Protokollen ist zu entnehmen, dass offenbar die meisten Mitglieder der Meinung waren, das Parlament müsste die Ungültigkeit feststellen. Sehr nachdrücklich wurde dies von den Herren Professor Wildhaber und Professor Bindschedler vertreten. Aufgrund dieser Unterlagen habe ich in der Kommission des Nationalrates Antrag gestellt, die Initiative sei als ungültig zurückzuweisen. Ich bin aber mit 7 : 10 – bei einer Enthaltung – in der Minderheit geblieben, was nicht verwundert; denn wer möchte schon leichten Herzens den Verdacht auf sich ziehen, er wolle dem Volk ein so fundamentales Recht wie das Initiativrecht schmälern!

Nach vielen Rücksprachen mit Kennern des Staatsrechtes und nach immer neuen Prüfungen stelle ich nun aber diesen Antrag auch vor dem Plenum, damit das Parlament gezwungen wird, sich mit der Grundsatzfrage auseinanderzusetzen, um nicht immer wieder neue Präzedenzfälle zu schaffen, die es mit der Zeit unmöglich machen, Ordnung einzuführen. Mein Antrag stützt sich auf folgende Ueberlegungen:

1. Ziffer 2 Absatz 2 der Initiative verletzt das Völkerrecht.
 2. Diese Bestimmung steht in Widerspruch zu anderen Verfassungsbestimmungen.
 3. Sie ist nicht durchführbar. Ziffer 2 Absatz 2 der Initiative fordert klar und eindeutig, dass auch bestehende befristete Staatsverträge einem nachträglichen Referendum unterstellt werden. Der Text sagt also nicht etwa, dass die Verträge auf den nächstfälligen Termin zu kündigen seien, sondern er lässt nur einen Schluss zu: Bestehende Staatsverträge können durch ein Referendum unmittelbar gekündigt werden. Wer etwas anderes aus dem Text herausliest, der interpretiert ihn bereits.
- Nun hat das Bundesgericht im Zweifel stets zugunsten der Gültigkeit kantonaler Initiativen entschieden, indem es unter mehreren möglichen Interpretationen einer Initiative jeweils die verfassungskonforme als zutreffend annahm. In diesem Sinne hat auch der Bundesrat versucht, eine Deutung des vorliegenden Textes vorzunehmen, wohl im Bewusstsein, dass das Parlament einen Antrag des Bundesrates auf Ungültigerklärung äusserst kritisch aufnehmen

würde. Aber ebenso klar steht fest, dass einzig und allein der Wille der Initianten massgebend sein kann. Hier ergeben sich nun jedoch sehr viele unüberwindliche Schwierigkeiten. Wer ist Initiant? Meinen alle Unterschreiber das gleiche? Um den Willen der Unterschreiber zu eruieren, muss wiederum der Text zu Rate gezogen werden. Es musste auffallen, dass sich der Vertreter der Nationalen Aktion, Herr Jaeger-Basel, in der Kommission immer wieder gedrängt fühlte, authentische Interpretationen zu Protokoll zu geben. Er wollte dabei zuhänden der Materialien feststellen, welches die Ansichten der Initianten seien, was sie allenfalls zu tun gedächten und was nicht. Sie gehen aber sicher alle mit mir einig, dass weder ein Initiativkomitee noch eine Partei noch gar ein Mitglied des Rates zuständig ist, nachträglich authentische und verbindliche Interpretationen abzugeben. Der Wortlaut einer formulierten Initiative zählt, und kein einziger Schweizer Bürger ist an die Interpretation von Herrn Jaeger oder von irgendwem sonst gebunden. Jeder kann die strikte Anwendung des Wortlautes verlangen; jedermann kann also unter Berufung auf den Initiativtext sofort nach dessen Annahme das Referendum gegen einen befristeten Staatsvertrag ergreifen und verlangen, dass dieser ohne Abwarten der Kündigungsfrist ausser Kraft gesetzt werde, so widersinnig dies auch ist. Eine solche vorzeitige einseitige Beendigung ist aber ein klarer Verstoss gegen das Völkerrecht.

Nun kann man darüber streiten, ob das Völkerrecht eine inhaltliche Schranke gegen das Initiativrecht darstelle oder nicht. Wer davon ausgeht, dass es für eine Initiative überhaupt keine materielle Schranke geben könne, wird auch eine Verletzung des Völkerrechts in Kauf nehmen.

Es gibt allerdings nur ganz wenige, die von einer absoluten Schrankenlosigkeit des Initiativrechtes sprechen, wogegen Staatsrechtler wie – ich zähle einige, aber nicht abschliessend, auf – Favre, Fleiner, Giacometti, Guggenheim, Hans Huber, Kaegi, Nef, Schindler gewisse Schranken annehmen. Im vorliegenden Fall haben einige prominente Staatsrechtler nicht nur die Schranke des Völkerrechts anerkannt, sondern die Initiative als ungültig bezeichnet. Man kann nun interpretieren, durch die Annahme der Initiative werde das Völkerrecht noch nicht verletzt, dies sei erst bei einer vertragswidrigen Kündigung der Fall. Aber die Verletzung des Völkerrechts kommt schon dadurch zustande, dass eine völkerrechtswidrige Kompetenz in die Verfassung aufgenommen wird. Diese Initiative ermöglicht den Rechtsbruch, sie billigt ihn und sie programmiert ihn. Sie ist also selbst schon ein Verstoss gegen das Völkerrecht. Sie verstösst gegen elementare Normen des Völkerrechts, und ihre Annahme wird von Staatsrechtlern als flagranter Verstoss gegen das Völkerrecht bezeichnet. Das Ausmass dieses Verstosses gilt laut Protokoll der Expertenkommission als einmalig und einzigartig. Der Bundesrat selbst hat dem Völkerrecht in Beantwortung einer Interpellation Korner im Dezember 1968 den Vorrang eingeräumt. Damals erklärte Bundespräsident Spühler unmissverständlich: «Alles in allem scheint es mir unumgänglich, vom Vorrang des Völkerrechtes auszugehen. Ebenso wie wir von unseren ausländischen Vertragspartnern erwarten, dass sie den Verträgen treu bleiben, ebenso müssen wir selbst vertragstreu bleiben. Die internationale Ethik, Friedensordnung und nicht zuletzt der Gedanke der Rechtsstaatlichkeit, erheischen gebieterisch eine solche Lösung.» Wir können dieser Auffassung von Bundesrat Spühler vernünftigerweise nur zustimmen; denn ein kleiner Staat wie die Schweiz hat ein viel vitaleres Interesse daran, dass Verträge gehalten werden, als ein grosser. Wenn wir einen so zentralen Rechtssatz wie *pacta sunt servanda* (Verträge müssen gehalten werden) preisgeben, zerstören wir ja selbst die Basis, auf die wir unseren Aussenhandel und unsere Aussenpolitik abstützen. Es drängt sich nicht nur aus rechtlichen, sondern auch aus politischen Gründen auf, eine Verletzung des Völkerrechts als materielle Schranke des Initiativrechtes zu qualifizieren. Dabei stellt sich nun aber die Frage: Kann ein Staatsvertrag überhaupt durch eine Volksabstimmung

ausser Kraft gesetzt werden? Der von Herrn Hofer zitierte Bericht des Politischen Departements sagt dazu, die Antwort des Völkerrechts sei klar: «Ein Staatsvertrag kann nur gemäss den Regeln des Völkerrechts, des Vertrages selbst oder des allgemeinen Völkerrechts aufgehoben werden.» Daraus muss man schliessen, die Verwerfung eines geltenden Vertrages durch das Volk stosse ins Leere und bleibe absolut ohne die gewünschte Wirkung. Auch das Bundesgericht hat dies in konstanter Praxis bestätigt. Im Urteil Lepeschkin aus dem Jahre 1923, das in der Folge regelmässig bestätigt wurde, heisst es: «Solange der Stzst, der vom Vertrag zurücktreten will, seinen dahingehenden Willen nicht in den Formen des Völkerrechts dem Vertragspartner eröffnet hat, besteht der Vertrag weiter.» Die Unmöglichkeit dieser Initiative wird am besten an Beispielen ersichtlich. Sobald die Initianten die Zustimmung des Volkes zur Verfassungsänderung erhalten haben – eine Hypothese –, wollen sie das Referendum gegen das Italiener Abkommen ergreifen. Falls nun auch das Volk dazu ja sagen würde, kann zweierlei geschehen. Erstens: Der Volksentscheid wird direkt als Kündigung interpretiert. Das wäre völkerrechtswidrig, weil nur derjenige den Vertrag kündigen kann, der ihn abgeschlossen hat. Weder das Parlament noch das Volk sind legitimiert, diesen Vertrag zu kündigen. Nur der Bundesrat ist es. Folglich bleibt der Vertrag auch nach dem Volksentscheid bestehen, bis ihn der Bundesrat gekündigt hat.

Die zweite Möglichkeit: Der Volksentscheid wird als Auftrag an den Bundesrat interpretiert, selbst den Vertrag sofort zu kündigen. Aber dieser Auftrag ist unverbindlich. Es steht im freien Ermessen des Bundesrates, den Auftrag entgegenzunehmen oder nicht, denn durch Artikel 102 der Bundesverfassung, die doch immer noch gilt, ist der Bundesrat in eigener Kompetenz verpflichtet, die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen zu wahren, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen. Er besorgt – heisst es in der BV – die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt. Da der Bundesrat die volle Verantwortung für die auswärtigen Angelegenheiten trägt, kann ihn niemand dazu zwingen, gegen seine Ueberzeugung einen Vertrag zu kündigen. Die Abstimmung stösst also ins Leere. Sie verpufft, d. h. die Durchführung dieser Initiative ist nicht erzwingbar. Wir müssen als gewiss annehmen, dass der Bundesrat das Italiener Abkommen nicht kündigt, denn der Bundesrat müsste zwangsläufig andere lebenswichtige Interessen unseres Landes, welche verfassungsrechtlich verankert sind, missachten und damit die Verfassung verletzen.

Noch heiklere Fragen stellen sich, wenn das Referendum gegen einen Staatsvertrag ergriffen wird, der erst in einigen Jahren gekündigt werden kann. Hier ist nicht zu eruieren, ob es der Wille der Initianten ist, den Vertrag sofort ausser Kraft zu setzen oder erst, wenn der Kündigungstermin erreicht ist. Der Tenor der Initiative ist so, dass eher auf eine sofortige Ausserkraftsetzung geschlossen werden müsste. Eine solche Wirkung wird aber rechtlich nicht erzielt. Es wäre auch an das instruktive Beispiel von Herrn Renschler zu erinnern, an die Kündigung von Darlehen, die bereits erteilt sind und die nicht einfach gekündigt werden können. Wiederum gilt also: Durch eine Volksabstimmung werden keine Verträge aufgelöst, und der Bundesrat ist frei, die Volksabstimmung als Auftrag anzunehmen oder nicht, weil er auch noch andere Aufträge hat. Nur das eigene Gewissen darf ihn dabei gemäss Auftrag der Bundesverfassung leiten.

Das Problem lässt sich folgendermassen zusammenfassen: Ein Teil der NA-Initiative ist durchführbar, der andere nicht. Insoweit der vorgeschlagenen Regelung rechtlich die Erzwingbarkeit abgeht, verfehlt die Initiative ihr erklärtes Hauptziel, ein durchsetzbares Veto zu schaffen. Eine Initiative, deren Ziel nicht erreicht ist, ist nicht durchführbar. Und eine nicht durchführbare Initiative ist ungültig. Das hat der Bundesrat in Uebereinstimmung mit dem Parlament bei der berühmten Chevallier-Initiative festgestellt.

Sie wissen, dass sich das Initiativrecht und auch das Referendumsrecht in jüngster Zeit merkwürdig entwickelt haben. Eine Abstimmung jagt die andere, und jeder Initiative folgt sogleich die nächste. Das wäre an sich nicht so unympathisch und auch nicht eine undemokratische Erscheinung, wenn damit nicht eine ständig steigende Stimmenthaltung verbunden wäre. Deshalb ertönt nun hier der Ruf, man solle die Flut eindämmen, bevor unsere direkte Demokratie an ihren eigenen Uebertreibungen und Auswüchsen zugrunde gehe. Um nun aber diese Flut einzudämmen, errichtet man neue Schranken. Die Unterschriftenzahl soll erhöht werden, die Fristen werden verkürzt und viele weitere Rezepte werden angeboten. Das alles aber wäre zum vornherein ein Schlag ins Wasser, wenn das Parlament gleichzeitig davor zurückschrecken sollte, die schon bestehenden Schranken zu respektieren und Ordnung zu schaffen auf dem Markt der Initiativen. Was wollen wir uns über neue gesetzliche Bestimmungen streiten, wenn wir Angst haben, eine Initiative für ungültig zu erklären, die den Völkerrechtsbruch programmiert, die bei wortgetreuer Anwendung gegen das Völkerrecht direkt verstösst, die aber bei larger, verfassungskonformer Auslegung das Ziel vollkommen verfehlt, nämlich völkerrechtliche Verträge ohne Einhaltung der Kündigungsnormen zu brechen. Sich auf die Totalrevision der Bundesverfassung zu verströmen, statt hier und jetzt zum Rechten zu sehen, ist verfehlt, denn wir schaffen immer neue Präjudizien.

Die NA-Initiative ist – das muss man glaube ich doch feststellen – Pfschwerk. Einen ehrenvollen Abgang haben sich die Initianten durch den mutwilligen Verzicht auf die Rückzugsklausel verbaut. Uns aber stellt die Initiative vor die verantwortungsvolle Aufgabe, die Praxis des Bundes bei der Behandlung der Initiativen neu zu überdenken. Ich meine, dass es dabei nur eine Möglichkeit gibt: Für Initiativen, die in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht werden, grösste Freiheit. Für formulierte Initiativen ist hingegen eine ernsthafte Prüfung der Gültigkeit unumgänglich. Darum kommen wir nicht mehr herum. Es mag der NA-Initiative als einziges Verdienst zugerechnet werden, dass sie uns zwingt, klar Stellung zu beziehen für die Initiative als Volksrecht und gegen die Scharlatanerie, die mit diesem Instrument betrieben werden kann. Wir können doch dem Volk nicht etwas zur Abstimmung vorsetzen, das wir bei näherer Prüfung als einen Humbug bezeichnen müssen.

Weber-Arbon: Ich gestehe offen, dass ich sehr beeindruckt bin ob der staatsrechtlichen Eloquenz eines Ratskollegen, der nicht der juristischen Fakultät angehört, und ich muss ihm, auch wenn ich seine Auffassung nicht teile, gratulieren zu diesen sehr bemerkenswerten, ernst zu nehmenden Ausführungen, die er hier zur Diskussion gestellt hat.

Im Gegensatz zu den Verfassungen zahlreicher anderer Länder gibt es in unserer Verfassung keine ausdrücklichen Bestimmungen über inhaltliche Schranken, welche bei Verfassungsrevisionen zu beachten sind. Man unterscheidet aber in der Verfassungslehre doch nach zwei Richtungen: Schranken, die sich denken liessen, einmal sogenannte autonome Schranken, welche einer Verfassungsrevision gesetzt sein sollen, ich denke hier beispielsweise an den Grundsatz der Rechtsgleichheit, oder der Gewaltentrennung oder andere elementare Rechtsgrundsätze in unserer Verfassung. Neben diesen autonomen Schranken kennt die Verfassungslehre auch sogenannte heteronome Schranken, das sind solche, welche durch die internationale Rechtsordnung gesetzt werden können. Wir denken hier an den bereits zitierten Grundsatz, dass Völkerrecht Landesrecht breche. Bei der Initiative, die hier zur Diskussion steht – ich glaube das feststellen zu dürfen –, steht lediglich die zweite Gruppe, also die Gruppe der sogenannten heteronomen Schranken zur Diskussion.

Es ist nicht das erste Mal, dass die Bundesversammlung sich über die Frage der Gültigkeit einer Verfassungsinitiative zu unterhalten hat. Bereits vor mehr als 20 Jahren

spielte diese Frage in diesem Saale eine sehr bemerkenswerte Rolle. Es handelte sich dabei um die sogenannte Rheinau-Initiative, die im Jahre 1954 in den eidgenössischen Räten zur Diskussion stand. Eine eigenartige Parallellität der Dinge: Auch jene Initiative enthielt wie die heutige eine an sich nicht ungefährliche Uebergangsbestimmung, mit welcher altes Recht gewissermassen aus seinen Angeln gehoben werden sollte. Ich zitiere Ihnen jene entscheidende Bestimmung, die auch zu grundsätzlichen Kontroversen Anlass gegeben hat wie heute. Es hiess in jener Initiative: «Zur ungeschmälernten Erhaltung des Rheinfalls wird die erteilte Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau aufgehoben. Eine solche Konzession darf nicht wieder erteilt werden.» Soweit der damalige Initiativtext. Heute wie damals ging die Frage darum, ob die Initiative als gültig zu anerkennen sei, obwohl sie von der Schweiz eingegangene völkerrechtliche Verpflichtungen verletzte. Hören wir uns an, was der Bundesrat damals zur Frage der Gültigkeit dieser Initiative erklärt hat: «Völkerrechtliche Schranken der Verfassungsrevision kann es nur geben, wo ein übergeordnetes, bindendes internationales Rechtssystem besteht. Ein solcher Ueberstaat existiert nicht, existiert noch nicht. Die Schweiz ist deshalb frei, ihre internationalen Verpflichtungen durch Aenderungen des schweizerischen Rechts einseitig aufzulösen. Daraus entsteht allerdings eventuell eine Schadenersatzpflicht aus Vertragsbruch.» Schlussfolgerung: «Mit einer Verfassungsinitiative kann somit eine Verfassungsänderung auch dann verlangt werden, wenn sich aus ihr Eingriffe in staatsvertragliche Verpflichtungen der Schweiz ergeben.» Das Parlament ist damals, im Jahre 1954, diesen bundesrätlichen Gedanken gefolgt.

Einen Stilbruch – wenn ich mich so ausdrücken darf – in der Praxis von Bundesrat und Parlament gab es im folgenden Jahr, 1955, bei der Behandlung der sogenannten Chevallier-Initiative. Vielleicht erinnern Sie sich, dass diese Volksinitiative eine Reduktion der Militärausgaben für das Jahr 1955 um 50 Prozent anstrebte. Der Bundesrat erklärte in seinem Bericht zu dieser Initiative, sie sei nicht durchführbar und infolgedessen ungültig. Der Nationalrat, mit Stichtenscheid des Präsidenten, entschied sich damals für die Ungültigkeit der Initiative, allerdings unter sehr deutlicher Desavouierung der Argumentation, die der Bundesrat in seinem Bericht vertreten hatte. Soviel zur historischen Entwicklung.

Und nun die Schlussfolgerung für heute: Im Gegensatz zu 1954/55 hat sich der Bundesrat hier in dieser Botschaft eigentlich gar nicht über die Frage der Gültigkeit oder Ungültigkeit dieser Initiative ausgesprochen. Man kann sich fragen, ob das gewissermassen beredtes Schweigen des Bundesrates war. Ist möglicherweise dieses Schweigen so auszulegen, dass über diese Frage im Schosse unserer Regierung keine «*unité de doctrine*» bestand? Oder hat man dieser Sache ganz einfach keine wesentliche politische Bedeutung beigemessen? Es wäre doch interessant, hier vielleicht den Herrn Bundespräsidenten etwas aus der Schule plaudern zu lassen. Ich persönlich bedaure es – ich muss mich bei allen Ratskolleginnen und -kollegen beinahe entschuldigen, die nicht Mitglied der Kommission waren –, dass der von der Kommission verlangte Zusatzbericht eben gerade zu dieser kritischen Frage vom Politischen Departement lediglich an die Adresse der Kommissionsmitglieder erstattet wurde. Ich frage mich im nachhinein, ob es aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung und Tragweite dieser Ergänzung nicht am Platze gewesen wäre, dass die Kommission einen Ergänzungsbericht des Bundesrates verlangt hätte, und dass dieser Ergänzungsbericht sämtlichen Mitgliedern des Parlaments zugänglich gemacht worden wäre. Wir haben, nicht zuletzt aus Zeitgründen – wir befinden uns hier unter anderem doch auch in der Beratung einer Initiative –, diesen einfacheren Weg beschritten.

An die Adresse von Herrn Müller möchte ich doch betonen: Wir kommen um eine Interpretation dieses Initiativ-

textes nicht herum, ob es uns passt oder nicht, und ich teile hier die Auffassung, die Sie in der bundesrätlichen Botschaft auf Seite 20 finden, dass sich an und für sich zwei Möglichkeiten bieten, diesen zweiten Teil der Initiative zu interpretieren, und ich pflichte dem Bundesrat auch bei, wenn er die zweite dieser beiden Interpretationen zu der seinigen macht, indem er erklärt, ein allenfalls erfolgreiches Referendum in einer Volksabstimmung würde eine Verpflichtung des Bundesrates bedeuten, einen Staatsvertrag auf den nächstmöglichen Termin zu kündigen. Wir gestalten damit unsere interne Kompetenzordnung um – darin hat Herr Müller durchaus recht –; aber wir können nicht sagen, dass wir durch eine derartige Vorkehr völkerrechtliche Verpflichtungen brechen würden; denn die Kündigungsmöglichkeit besteht in solchen Verträgen. Ich halte deshalb dafür, dass wir, auch wenn wir der Initiative absolut nicht beipflichten können, doch nicht darum herumkommen, sie formal als gültig zu anerkennen, verbunden allerdings mit dieser Interpretation, wie ich sie vorhin skizziert habe.

Wenn ich ja sage zur Gültigkeit, aufgrund der heutigen Rechtsordnung, heisst das nicht, dass ich nicht grosses Verständnis dafür habe, dass wir *de lege ferenda* Leitplanken erstellen sollten, damit Volksinitiativen in ihren Fahrten nicht über die Strasse unseres Rechtsstaates hinausfahren.

Müller-Zürich: Die frei-republikanische und nationale Fraktion beantragt Ihnen, den Antrag Müller-Luzern abzuweisen, dies aus folgenden Ueberlegungen: Unbestritten ist heute das Verhältnis gestört zwischen rein interstaatlichem Gesetzgebungsverfahren und staatsvertraglicher internationaler Rechtsharmonisierung wie Rechtssetzung. Nach heutiger Praxis ist es möglich und auch immer wieder vorgekommen, dass ein dem Staatsvertragsreferendum entzogener rechtsetzender Staatsvertrag, z. B. gerade das Italiener Abkommen, Gesetzesnormen in unserem Lande ändert, konkret die Niederlassung und Aufenthaltsbestimmungen für Ausländer gegenüber Artikel 16 des ANAG-Gesetzes, also Gesetzesnormen, die als nationale Gesetze dem Gesetzesreferendum unterstanden hätten. Unser verfassungsmässiges Referendumsrecht ist unterlaufen und damit ist mindestens im Effekt Unrecht geschaffen worden. Unsere Volksinitiative möchte dieses Unrecht beseitigen oder allermindestens die Möglichkeit zur Heilung der fragwürdigen Rechtmässigkeit solcher Abkommen schaffen.

Die Volksinitiative strebt das vermehrte Mitspracherecht in der Aussenpolitik und die Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit an. Sinn und Logik unserer halbdirekten Demokratie entspräche es, das Staatsvertragsreferendum dahin auszubauen, dass jedenfalls rechtsetzende Verträge gleich innerstaatlichen Gesetzen dem fakultativen Referendum unterworfen würden. Nachdem in den beiden verflossenen Jahrzehnten rechtsetzende Staatsverträge immer tiefer in unser nationales Recht eindringen, droht in manchen Bereichen das Referendumsrecht der Stimmberechtigten illusorisch gemacht zu werden. Eine massgebliche Institution unserer Demokratie – Immerhin der Volksherrschaft – wird allmählich so dem Souverän entzogen.

Aus dieser Entwicklung heraus ist die von Herrn Müller-Luzern nicht tolerierte Volksinitiative mit ihrer Ueberprüfungsmöglichkeit ergangener Verträge zu verstehen. Diese versucht jedenfalls in der Auswirkung ergangenes Unrecht zu korrigieren, und im übrigen, Herr Kommissionspräsident Hofer, geht es auch um zukünftige Staatsverträge. Der Bundesrat war sicherlich wohlberaten, wenn er der Versuchung nicht erlegen ist, die Volksinitiative als ungültig zu erklären. Es wäre politisch kurzsichtig, das Malaise im Volk über dessen Ohnmacht gegenüber Abkommen wie dem Italiener Vertrag weiter anwachsen zu lassen. Dass mit Annahme der Initiative ein solches Abkommen auf dem Referendumsweg bei Annahme des Referendums der Genehmigung von Volk und Ständen bedürfe, gleich wie auch die Dringlichen Bundesbeschlüsse nach einem Jahr der

Zustimmung des Volkes zu einer Prolongation bedürfen, ist doch nichts Rechtswidriges; das praktizieren wir seit Jahrzehnten. Von einer Rückwirkung reden allein die Gegner einer Initiative. Die Wirkung des Referendums in einem solchen Falle war von den Initianten stets *ex nunc* und nicht *ex tunc* verstanden, und das Referendum bezieht sich allein auf die zukünftige Anwendung eines beanstandeten Vertrages, sei es zur Aufhebung oder zur Erwirkung einer Revision eines solchen unliebsamen Staatsvertrages. Wenn schon eine Interpretation Jaeger von Herrn Müller-Luzern nicht akzeptiert werden soll, warum ausgerechnet dann die Interpretation von Herrn Müller aus Luzern? Implizite als stillschweigende Selbstverständlichkeit, wird im Initiativtext vorausgesetzt, dass Verträge, die in einer allfälligen Abstimmung nach vorangehendem erfolgreichem Referendum abgelehnt werden, erst auf den nächstmöglichen Termin gekündigt werden. Bei Verträgen ohne Kündigungsfrist könnte die Geltungsdauer bei Ablauf nicht mehr verlängert werden. Zwei Schleusen, Referendum, und bei dessen Zustandekommen erst noch die Volksabstimmung, sieben im vorneherein die Interventionsmöglichkeit von Gegnern eines bestimmten Staatsvertrages. Referenden und Volksabstimmung kosten zudem heute viel zu viel Geld, als dass die geäusserten Befürchtungen einer generellen Infragestellung unserer staatsvertraglichen Bindungen ernstlich zu erwägen sind. Es ist also parlamentarische Stimmungsmache für Naive, indem man einen imaginären Teufel an die Wand malt. Zudem beträgt die erforderliche Zeit zur Durchführung eines solchen Referendums mit anschliessender Volksabstimmung *in praxi* rund zwei Jahre und reicht z. B. im Falle des Italiener Vertrages zweimal zu dessen Aufkündigung, der erst nach Obsiegen der Gegner in der Volksabstimmung gekündigt werden müsste. Das würde im praktischen Fall bedeuten: Drei Jahre nach Einreichung des Referendums würde ein solcher Vertrag auslaufen, und der Bundesrat hätte mehr als genügend Zeit, inzwischen einen besseren und revidierten Vertrag vorzubereiten. Schliesslich aber wird der Antragsteller Müller-Luzern uns einräumen müssen, dass wir in den Staatsverträgen Kündigungsklauseln eingebaut haben, um uns nicht für alle Zeiten binden zu müssen und von der Kündigungsmöglichkeit auch notfalls Gebrauch machen zu können. Der Grundsatz *pacta sunt servanda* wird darum von der Volksinitiative gar nicht tangiert. – Im übrigen vernahmen Sie in dieser Debatte mehrmals, dass der Bundesrat der Auffassung ist, der Grundsatz «Völkerrecht bricht Landesrecht» habe bis heute keine Anerkennung als bindender Rechtssatz gefunden. Wir dürfen mithin Gott sei Dank noch souverän Recht setzen. Kein einseitiger Vertragsbruch steht daher zur Diskussion, sondern vielmehr die Ermöglichung der Anwendung einer staatsvertraglich vereinbarten Kündigungsklausel. Gerade weil, wie der Bundesrat in seiner Botschaft ausdrücklich einräumt, ein nach jeder Hinsicht befriedigendes Abgrenzungskriterium für ein fakultatives Referendum äusserst schwierig, ja sogar unmöglich ist, muss dem Volk die umfassende, generelle Möglichkeit des Referendums zugestanden werden, wenn man es nicht entzichten will. Dass die eidgenössischen Räte nach dem bundesrätlichen Vorschlag unbefristete und unkündbare Völkerrechtsverträge bei Mehrheit aller Mitglieder dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorlegen können, ersetzt selbstverständlich das dem Volke zustehende Referendumsrecht nie. Zu viele Abstimmungen haben im übrigen ergeben, wie Sie selbst wissen, dass gerade hinsichtlich unserer Aussenbeziehungen Regierung und Mehrheit des Parlamentes einerseits und Stimmvolk andererseits gegenteiliger Auffassung sind.

Zum Abschluss zitiere ich aus der Zusammenfassung des Berichtes über die Gültigkeit der Volksinitiative des Eidgenössischen Politischen Departements vom 23. April dieses Jahres Ziffer 2 Buchstabe c, wo es ausdrücklich heisst: «Die Initiative als solche ist weder faktisch noch rechtlich undurchführbar. Ein allfälliger negativer Volksentscheid hätte dagegen nicht *ipso jure* das Erlöschen des Staats-

vertrages zur Folge.» Dieser Auffassung schliesst sich auch unsere Fraktion an.

Aus all den dargelegten Erwägungen empfehlen wir Ihnen, den Antrag Müller-Luzern abzulehnen.

Fischer-Bern: Ich habe als Kommissionsmitglied wacker mitgeholfen, den Kompromiss, dem Sie heute morgen zugestimmt haben, auszuarbeiten. Ich werde dazu stehen und die Initiative in der Volksabstimmung ablehnen. Aber ich muss Ihnen sagen: Ich könnte mich nie damit einverstanden erklären, dass dem Antrag von Herrn Müller-Luzern zugestimmt wird, diese Initiative als ungültig zu erklären. Herr Müller hat in seiner Begründung erklärt, dass ein Teil der Initiative nicht durchführbar sei. Ich bestreite das. Es ist eine reine Konstruktion, wenn man das behauptet. Wir sind in einem Rechtsstaat, und es ist ganz selbstverständlich, wenn diese Initiative Verfassungsrecht würde, dass dann auch der Souverän nicht die Kompetenz hätte, Rechtsbrüche zu verfügen. Es bedeutet dies: Wenn Verträge kündbar sind, und das Volk einen solchen Vertrag ablehnt, nachträglich zum Beispiel, dann hätte der Bundesrat die Pflicht, diesen Vertrag zu kündigen, und bis Ende der Kündigungsfrist hätte er Gültigkeit. Wenn ein Vertrag unkündbar ist, dann müsste man mit dem betreffenden Land verhandeln. Vielleicht wäre es dazu zu bringen, freiwillig zurückzutreten, vielleicht müsste man hierfür einen Preis zahlen, und wenn die Auflösung des Vertrages nicht möglich wäre, dann würde er weiter gelten. Wenn ein dritter Fall eintritt, wonach ein Vertrag bereits konsumiert ist, dann wäre es ausgeschlossen, ihn nachträglich zu korrigieren. Es ist also völlig unhaltbar, wenn man hier mit pseudojuristischen Konstruktionen, wie Herr Müller das getan hat, trotz dem Lob von Herrn Rolf Weber, so tut, als ob diese Initiative in der Praxis nicht durchführbar ist. Ich wiederhole noch einmal: Auch der Souverän, die höchste Gewalt im Land, hat nicht die Kompetenz, Rechtsbrüche zu verfügen, und wenn wir uns nicht mehr an dieses Prinzip halten, können wir zusammenpacken.

Ich möchte Sie noch auf etwas anderes aufmerksam machen. Wenn Sie den Ausführungen des Herrn Müller gut zugehört haben, dann haben Sie gemerkt, dass er mit dieser Ablehnung der Gültigkeit der Initiative der Nationalen Aktion gewissermassen eine Exempel statuieren möchte, gewissermassen eine neue Praxis eröffnen möchte. Er hat nämlich gesagt, wir würden vor einer Flut von Initiativen stehen, die die Demokratie kaputtmachen. Ich kenne zwar nicht mehr den genauen Ausdruck, den er gebraucht hat, aber es kam auf das heraus. Wir müssen den Mut haben, derartigen Thesen entgegenzutreten. Die unbeschränkte Kompetenz des Souveräns ist zu akzeptieren, und wenn uns das nicht passt, dann haben wir die Möglichkeit, dem Souverän (Volk und Stände) eine Verfassungsänderung zu beantragen, worin steht, dass die eidgenössischen Räte kompetent sind, dieses und jenes an den Initiativen zu kontrollieren und gegebenenfalls eine Initiative unter den und den Voraussetzungen als ungültig zu erklären. Eine solche Kompetenz besteht heute nicht; deshalb sind wir verpflichtet, hier den geraden Weg einzuschlagen, auch wenn es uns nicht passt.

Diejenigen unter Ihnen, die bereits einmal ein Referendum gestartet oder unterstützt haben, wissen ganz genau, dass das eine sehr mühselige und kostspielige Angelegenheit ist. Sogar für die Wirtschaftsverbände, Herr Aubert, ist es nicht an der Tagesordnung, dass man das tut. Es besteht also keine Gefahr, dass, wenn diese Initiative angenommen wird, dutzendweise Referenden ergriffen werden. Es würde vielleicht ein solcher Fall eintreten wegen dieses Italiener Abkommens. Aber selbst wenn das Italiener Abkommen vor das Volk käme und abgelehnt würde – ich kenne es ziemlich genau –, wäre das kein Unglück für das Vaterland und würde unsere Beziehungen mit Italien auch nicht ernstlich tangieren.

Ich möchte Ihnen also beantragen, den Antrag Müller-Luzern abzulehnen, einmal, weil wir nicht die Kompetenz

haben, hier die Zensoren des Souveräns zu spielen, dann aber auch, weil wir aufpassen müssen, dass wir nicht auf die schiefe Ebene geraten. Herr Müller möchte eine neue Praxis eröffnen. Wenn wir eine neue Praxis in diesem Gebiet eröffnen wollen, dann müssen wir das zuerst durch eine Verfassungsänderung sanktionieren lassen und dem Souverän nahelegen, dass er uns die Kompetenz gibt, die Initiativen in materieller Hinsicht zu überprüfen.

Auer: Nach der Qualifikation durch meinen Vorredner zähle ich mich ebenfalls zu den «Pseudowissenschaftlern» und bitte Sie deshalb, den Antrag von Herrn Müller zu unterstützen.

Die Kommission setzte sich aus 56 Prozent Juristen zusammen. Dazu kamen die juristischen Experten. Auch der Chef des EPD ist Jurist, ebenso sein Rechtsberater, dieser zudem Kavallerieoberst. Sie können sich also vorstellen, welche enorme geistige Kapazität da auf kleinem Raum versammelt war und wie hart in diesem Raume sich die Sachen stiessen! Das aber ist bezüglich der Rechtsgültigkeit dieser Initiative auch gar nicht verwunderlich: Man kann ihre Rechtsstaatlichkeit unter sieben verschiedenen Aspekten prüfen: bezüglich der Einheit der Materie, der Einheit der Form und der Durchführbarkeit, bezüglich der Verletzung von Artikel 102 Absatz 8 der Bundesverfassung, der Zuständigkeit des Parlamentes, der Frage, ob total oder partiell rechtswidrig, und schliesslich, ob eine Verletzung des Völkerrechts vorliegt. Man kann bei jedem dieser sieben Kriterien ja oder nein sagen. Wenn man das kombiniert, ergeben sich 128 verschiedene Möglichkeiten der Stellungnahme. Wenn in der Kommission nicht alle diese Auffassungen vertreten worden sind, so nur deshalb, weil sie zu wenig Mitglieder zählte...

Einzelne Mitglieder fanden, ein Ja zu einem einzelnen Kriterium reiche nicht aus, um die ganze Initiative zu verdonnern; andere waren der Auffassung, wenn die Initiative nur in einem einzigen Punkt eindeutig rechtswidrig sei, so sei es auch die Initiative als Ganzes. Dies trifft meines Erachtens mit aller Entschiedenheit auf den zweiten Teil der Initiative zu, die als «Uebergangsbestimmung» bezeichnet wird. Demnach sollen seit langem abgeschlossene und in Kraft stehende Staatsverträge nachträglich dem Referendum unterstellt werden. Ob die Initianten tatsächlich beabsichtigen, nur gegen das Italiener Abkommen vorzugehen, ist völlig irrelevant: Tatsache ist, dass auch einige 100 andere Staatsverträge dem Referendum unterstellt werden sollen und dagegen von irgend jemandem das Referendum ergriffen werden könnte. Es gibt schliesslich in der Eidgenossenschaft nicht nur die Nationale Aktion! Die nachträgliche Unterstellung unter das Referendum und ein allfälliges negatives Referendum verstossen gegen das Völkerrecht und verletzen den wesentlichsten Rechtsgrundsatz, dass man nämlich Verträge halten muss.

Das Politische Departement hat uns ein ausgezeichnetes Exposé zur Frage der Gültigkeit der Initiative unterbreitet, das zu den erwähnten Kriterien Stellung nimmt. Das Papier ist nicht nur rechtlich, sondern auch politisch ein Meisterwerk: meisterhaft in der Klarheit der Erläuterungen, die – nehmt alles nur in allem – gegen die Gültigkeit der Initiative sprechen; meisterhaft aber auch in den diplomatischen Saltos, die zur gegenteiligen Schlussfolgerung führen. Man liest das Exposé mit Genuss, ist aber jedesmal enttäuscht, wenn die Pointe kommen sollte. Ein Beispiel: «In letzter Zeit scheint sich die Praxis des Bundesrates eher dem Primat des Völkerrechtes zuzuneigen.» Dieser Satz enthält nicht weniger als drei Einschränkungen: Der Bundesrat ist nicht etwa der Auffassung, Völkerrecht gehe vor Landesrecht. Er «neigt» nur dazu. Ja, er neigt sich nicht einmal richtig, er «scheint» sich nur zu neigen. Dann scheint er sich nicht nur zu neigen, sondern er neigt sich «eher». (Heiterkeit)

Doch das Politische Departement ist ja auch das Departement für Diplomatie, und insofern erinnert das Rechtsgutachten an die Gegensätzlichkeit eines Diplomaten und

einer Dame: Wenn ein Diplomat ja sagt, dann meint er nein; wenn ein Diplomat nein sagt, ist er kein Diplomat. Wenn eine Dame nein sagt, dann meint sie vielleicht; wenn eine Dame vielleicht sagt, dann meint sie ja; wenn aber eine Dame ja sagt, ist sie keine Dame. (Heiterkeit) So gesehen, darf man das «vielleicht» im Exposé des Politischen Departements durchaus als seine Auffassung betrachten, die Rechtsgültigkeit sei abzulehnen. Denn Tatsache ist, dass nach dem zweiten Teil der Initiative seit langem in Kraft stehende Verträge nachträglich dem Referendum unterstellt werden sollen, wenn auch nur für die Dauer von drei Monaten. Es wird also ein völlig neues Volksrecht geschaffen und damit die Möglichkeit von Rechtsbrüchen gegenüber anderen Partnern, also von Verstössen gegen das Völkerrecht, denn ein solcher Vertrag – es wurde bereits gesagt – kann nur nach den Regeln des Völkerrechts aufgelöst werden.

Ob im Falle eines negativen Referendums ein Staatsvertrag einfach nichtig wäre oder ob er dann nachträglich gekündigt werden müsste, lassen die Initianten offen, muss also interpretiert werden. Zugunsten der Volksrechte hat zwar der Bundesrat stets das Bestehen von materiellen Schranken für Initiativen verneint, jedoch mehrmals festgestellt, dass das Staatsvertragsreferendum nur innerstaatliche Wirkungen habe, die völkerrechtliche Gültigkeit eines Vertrages jedoch nicht berühre. «Es würde eine unerträgliche Rechtsunsicherheit entstehen» – heisst es in dem erwähnten Exposé –, «wenn die Schweiz nach dem völkerrechtlichen Wirksamwerden des Vertrages die Verletzung der Verfassungsnormen über die Volksabstimmung benützen wollte, um einseitig einen Vertrag zu lösen.» Wir können doch, ganz abgesehen von den politischen Ueberlegungen, bei uns nicht einfach X Abstimmungskampagnen durchführen über bestehende internationale Verträge, als wenn wir da ganz allein und auf der anderen Seite nicht ein Partner vorhanden wäre. Weil die Initiative undurchführbar ist – auch Herr Renschler hat Ihnen gestern Beispiele gezeigt –, und weil sie gegen das Völkerrecht verstösst, ist sie als Ganzes ungültig zu erklären.

Nun zu zwei Einwendungen: Die liberale Haltung, dass man alles, auch das Unmöglichste, dem Volk unterbreiten müsse – das Volk könne sich zwar täuschen, aber es habe immer recht –, diese Auffassung ist mir selbst als Liberaler zu liberal. Irgendwo hat auch die direkte Demokratie ihre Grenzen!

Herr Reich sagte, die Ungültigkeitserklärung habe den grossen Vorteil, dass die Initiative, die mangels einer Rückzugsklausel nicht zurückgezogen werden kann, quasi durch höhere Gewalt zurückgezogen würde. Herr Oehen erklärte heute morgen, es stehe uns in der Volksabstimmung eine «unerfreuliche Auseinandersetzung» bevor. Auch dies können wir uns durch eine Gutheissung des Antrages Müller ersparen. Wir würden also mit der Ungültigkeitserklärung nicht nur dem Recht dienen, sondern auch den Kollegen Reich und Oehen eine Freude bereiten – aber auch Herrn Jaeger. Gegen die Ungültigkeitserklärung wird nämlich aus politischer Sicht eingewendet, man stemple dann die Nationale Aktion zum Märtyrer, und dies gäbe dieser gerade jetzt vor den Wahlen mächtigen Auftrieb. Und Herr Jaeger sagte denn im Gespräch auch, man würde der Nationalen Aktion eine grosse Freude bereiten, wenn man die Initiative ungültig erklären würde. Herrn Jaegers Ueberlegung ist hier etwas macchiavellistisch oder – in seiner Sprache – etwas «jesuitisch». Da man aber meines Erachtens das Recht über die Politik und im Blick auf die Wahlen vor allem über die Opportunität stellen muss, bin ich gerne bereit, Herrn Jaeger in diesem Sinne eine Freude zu bereiten – schon weil für uns beide in dieser Session möglicherweise die letzte Möglichkeit besteht, «gegenseitig die Büchsen zu kreuzen...»

Jaeger-Basel: Die Begründung meines Antrages wird sich auf eine kurze Rekapitulation beschränken.

Zum Text der Initiative: Die Kommissionsberatungen und nun auch wieder die Diskussion über den Antrag Bonnard zeigten doch mit aller Deutlichkeit, dass schon die Abgrenzung zwischen Staatsverträgen, die dem obligatorischen und dem fakultativen Referendum unterstehen, Probleme schafft. Schwierig, oder sagen wir doch offen praktisch unmöglich – das würde auch von anderer Seite gesagt –, ist die Umschreibung, welche Staatsverträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen seien.

Zum Vorschlag der Kommission: «von wesentlicher Tragweite». Wer sagt, was von wesentlicher Tragweite ist? Ich denke doch: am besten das Volk. Die Formulierung der Kommission ist wesentlich besser, das sei anerkannt, als diejenige des Bundesrates, die unannehmbar ist. Es ist dabei daran zu denken, dass besonders «Monsieur le bureau» die Rechte des Volkes möglichst reduzieren möchte.

Die Rückwirkung: Ich muss nicht wiederholen, weshalb wir diese Klausel dem Initiativtext beigefügt haben. Was wird passieren? 90 Tage lang besteht die Möglichkeit, gegen die in Frage kommenden Verträge gesamthaft das Referendum zu ergreifen. Dann ist die Flur bereinigt. Was neu vom Bundesrat an Staatsverträgen vorbereitet wird, hat einfach die 90 Tage Wartezeit des fakultativen Referendums zu tragen. Ist das so untragbar? Ist dieses System so kompliziert? Ich glaube sagen zu dürfen, dass das nicht der Fall ist, im Gegenteil, Bundesrat und Bundesversammlung haben nur 90 Tage zu warten. Will das Volk die Abstimmung, muss es handeln. Deshalb haben wir, um Schwierigkeiten zu vermeiden, kein obligatorisches Referendum, sondern nur das fakultative Referendum in unserem Text vorgeschlagen. Wie sollte es völkerrechtliche Schwierigkeiten geben? Ist die Kündigungsklausel eine Dekoration oder gar nur ein Mittel, um die Verträge der Volksabstimmung zu entziehen? Alle Niederlassungsverträge sind auf sechs Monate kündbar, mit Ausnahme desjenigen mit Jugoslawien, der auf ein Jahr kündbar ist. Im Falle der Annahme unserer Initiative müssten wir innerhalb 90 Tagen die 30 000 Unterschriften sammeln. Dann setzt der Bundesrat das Abstimmungsdatum fest, vermutlich nach dem Abstimmungskalender, und erst dann müsste – sofern das Volk es wollte – der Vertrag gekündigt werden. Es handelt sich um ein 3-Stufen-System, oder, wie ein Kollege treffender sagte, um eine dreistufige Rakete. Davon, dass das völkerrechtverletzend sei, obwohl noch andere Votanten sogar dies als zulässig erklärten, kann somit nicht die Rede sein. Obwohl wir dies beileibe nicht als Beispiel nehmen wollen, Herr Müller, zeigen doch auch die Massnahmen der EWG-Staaten gegeneinander (Fremdarbeiter, Weinkrieg usw.), dass grosse und kleine Staaten in Europa in ihren Massnahmen und ihrem Verhalten nicht gerade zimperlich sind. Ganz besonders die Anträge Müller-Luzern zeigen, dass man ganz offensichtlich damit rechnet, dass unsere Initiative angenommen und anschliessend der Vertrag mit Italien abgelehnt werden könnte. Hat man Angst vor dem Volk? Will man gegen seinen Willen die Verhältnisse so belassen, wie sie sind? Man spricht von Verhandlungsunfähigkeit. Wieso? Ist es für unsere Vertreter eine Schande, sagen zu müssen, dass die 90tägige Referendumsfrist eben bei uns dazukomme? Sodann gibt es ein ganz neues Beispiel, dass die 90 Tage für den Staatsvertrag gar keine Rolle spielen. Das Abkommen über die Piratensender besteht aus zwei Teilen: erstens dem Staatsvertrag, zweitens der dadurch notwendig werdenden Aenderung des Telegraf- und Telefongesetzes, und diese untersteht dem fakultativen Referendum. Also muss eben – wie auch der Ständerat feststellte – der Staatsvertrag warten.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, meinem Antrag auf Abänderung von Artikel 3 zuzustimmen.

Hofer-Bern, Berichterstatter: Sie sind wohl auch mit mir der Auffassung, dass wir das Geschäft jetzt sobald wie möglich abschliessen sollten. Es ist wirklich zum Teil penibel, sich die Rabulistik anzuhören, die hier oben getrieben wird, und der Lateiner würde sagen: *difficile est sati-*

ram non scribere, frei übersetzt: Es ist schwierig, der Logik der Nationalen Aktion folgen zu können.

Mit einem Wort kann man zu folgendem Schluss kommen, ohne dass ich noch einmal auf den ganzen Bericht des Bundesrates und auf die ganzen Gedanken, die sich die Kommission gemacht hat, eingehen will. Die Nationale Aktion hat es einzig und allein der ausserordentlich largen Praxis – um nicht mehr zu sagen – zu verdanken, wenn der Bericht des Bundesrates bzw. des Politischen Departements und mit ihm die Kommission in ihrer Mehrheit zum Schluss gekommen sind, dass die Initiative nicht ungültig erklärt werden sollte. Herr Auer hat schon über den Bericht des Departements seinen sprichwörtlichen Basler Humor ergossen. In der Tat – ich muss es offen sagen –, auch ich habe selten einen Bericht mit soviel Wenn und Aber, Sowohl-Als-auch und Einerseits und Andererseits gelesen. Wie dem aber auch sei, in den Schlussfolgerungen kommt dieser Bericht eben dazu, dass die Initiative nicht ungültig erklärt werden sollte.

Ich möchte nun doch noch zu einem Punkt etwas sagen, nachdem auch Herr Müller-Zürich nochmals mit aller Deutlichkeit erklärt hat, dass nur das Italiener Abkommen anvisiert sei. Es kommt mir vor wie die Geschichte mit den zehn Negerlein: einmal waren es ein paar Verträge, dann waren es noch ein bis zwei, und jetzt ist es nur noch einer. Damit bestätigt sich, was ich vorhin gesagt habe: Es geht einfach nicht an, dass man wegen eines einzigen Vertrages, der in der Vergangenheit abgeschlossen worden ist, eine Aenderung auf Verfassungsstufe durchbringen will. Dann hätten die Herren von der Nationalen Aktion schon besser getan, von Anfang an klar zu sagen: Wir haben et was gegen dieses Abkommen.

Dann hätte es andere Mittel gegeben, als die Verfassungsrevision zu bemühen, um etwas dagegen zu unternehmen. Der Bericht des EPD sagt dazu folgendes – passen Sie gut auf, Herr Jaeger: «Man könnte sich ferner fragen, ob die Uebergangsbestimmung der Initiative, die, wie die Initianten offen zugeben, das Italiener Abkommen von 1964 zu Fall zu bringen bezweckt, dem Erfordernis von Artikel 1 des Initiativgesetzes entspricht, welcher vorschreibt, dass in der Eingabe der Gegenstand des Begehrens bestimmt zu bezeichnen ist.»

Man muss also zum Schluss kommen, dass sie nichts getan haben; es ist keine Rede vom Italiener Abkommen. Sie können hier hundertmal erzählen, es gehe ihnen um das Italiener Abkommen. Wir haben hier einen Verfassungstext, wie andere Herren auch gesagt haben, wo von allen Verträgen, die bis jetzt abgeschlossen worden sind, die Rede ist. Wenn dann der Bundesrat oder das EPD trotzdem wieder zur Ueberzeugung kommt, man müsse auch hier keine allzu grossen Anforderungen an die Initiative stellen, dann haben wir eben diese large Praxis, von der ich vorhin gesprochen habe.

Die Kommission hat sich auch Gedanken gemacht – wie das Herr Müller angedeutet hat –, wie es weitergehen soll, wenn diese large Praxis weiter anhält. Ich glaube schon – ich habe das bereits vorhin angedeutet –, dass man sich noch etwas mehr einfallen lassen muss als nur die Beschränkung der Unterschriftenzahl. Man muss sich schon einmal – der Bundesrat oder das EPD deuten das an – darüber Gedanken machen, ob es materielle Schranken gibt oder nicht, etwa am Völkerrecht oder auch am Freiheitskatalog, und ob es wirklich so ist, dass das Volk alles tun und lassen kann, wie mir unser Justizminister auf Anfrage hin sagte: Ja, das Volk kann auch die Demokratie abschaffen und die Diktatur einführen. Herr Aubert, der jetzt nicht da ist, ist offenbar auch dieser Auffassung. Denn er meint auch, dass es absolut keine materiellen Schranken gibt. Dann sind wir – wenn ich als Historiker ein Beispiel erwähnen darf – bei Artikel 48, dem berühmten Artikel der Weimarer Verfassung angelangt, mit dem Adolf Hitler angeblich legal die Demokratie in die Diktatur verwandelt hat. Ich beschuldige niemanden, dass er das hier vorhat; aber in 10, 20 oder 30 Jahren kann sich manches ändern, auch in der Schweiz. Die Situation ist unbe-

friedigend, die Kommission hat nur deswegen keine diesbezügliche Motion eingereicht, weil eine andere Kommission sich bereits mit diesen Angelegenheiten befasst. Aber ich glaube, es ist jetzt nicht mehr der Moment – da schliessen wir uns in der Mehrheit der Kommission dem Bundesrat an –, an diesem Exempel zu statuieren, dass hier irgendwie Remedur geschaffen werden muss. Ich glaube, es wäre falsch, an diesem Exempel und zu diesem Zeitpunkt nun durch die Ungültigkeitserklärung der Initiative der Nationalen Aktion die Dinge zurechtrücken zu wollen. Das bedarf längerer gesetzgeberischer Arbeit, um hier auf eine klarere Grundlage zu kommen. Ich beantrage Ihnen infolgedessen im Namen der Kommission, die, wie Sie gehört haben, mit 10 : 7 Stimmen diesen Antrag schon in der Kommission abgelehnt hat, den Antrag Müller-Luzern abzulehnen.

M. Barchi, rapporteur: Notre collègue, M. Alfons Müller, nous propose de déclarer nulle l'initiative de l'Action nationale et de la classer en raison de la teneur de sa disposition transitoire. Cette disposition prévoit la possibilité d'abroger un traité en vigueur par la voie d'un référendum qui pourrait être lancé aussitôt après l'acceptation du nouvel article constitutionnel. Selon M. Müller, la disposition transitoire doit être interprétée conformément à sa teneur. Par conséquent, il n'est pas possible d'en déduire qu'en cas de réussite du référendum, les effets se limiteraient à la dénonciation du traité concerné, selon les règles du droit des gens.

La disposition transitoire, selon sa teneur, a pour but de permettre l'annulation unilatérale des traités internationaux conclus par la Suisse et, partant, de violer le droit des gens. Mais comme le droit des gens prime le droit national, dit M. Alfons Müller, la disposition transitoire ne peut pas trouver place dans notre constitution. Ce dernier a soutenu en outre que, de toute manière, la disposition transitoire ne serait pas applicable parce que les règles du droit des gens empêcheraient d'annuler un traité unilatéralement.

A défaut du caractère de l'«exécutabilité», une telle disposition transitoire ne devrait à plus forte raison pas être recevable. Les arguments de M. Müller qui s'appuient sur d'autres opinions exprimées par plusieurs spécialistes du droit public, ont déjà fait l'objet d'une longue discussion au sein de votre commission. A une faible majorité, celle-ci s'est ralliée aux conclusions du rapport établi le 21 avril 1975 par le Département politique. Ce rapport, tout en reconnaissant que les arguments de M. Müller sont soutenable, a écarté la possibilité de déclarer nulle l'initiative de l'Action nationale avant tout parce que les questions soulevées à l'appui de la nullité sont controversées. Le point le moins convaincant du rapport fait l'objet de la lettre b de la page 26. Le Département politique, faisant preuve d'un byzantinisme exquis et admirable, distingue entre l'exécutabilité de l'initiative comme telle et l'exécutabilité des conséquences de l'initiative en cas de réussite du référendum. Comme la première exécutabilité est admise (tandis que la deuxième a été niée), il s'ensuit que l'initiative comme telle, y compris les dispositions transitoires, peut avoir droit de cité dans notre constitution. Faudrait-il paraphraser ce qui a été dit par M. le président de la Confédération à propos de l'alinéa 3 («C'est un avis politique camouflé par un avis juridique»)? On pourrait même dire: le droit est mort, vive le droit.

Du point de vue politique, et c'est à cause de cela que je me rallie aux conclusions de mon collègue M. Hofer, président de la commission, il faut convenir que la présente occasion n'est peut-être pas la meilleure pour trancher la question des limites matérielles du droit d'initiative. Une décision prise d'emblée pourrait être prématurée surtout parce que les membres du Conseil n'ont pas reçu la documentation concernant le problème de la validité de l'initiative. Mais le problème de fond reste ouvert et pour l'avenir il est souhaitable que le Conseil fédéral revoie sa conception.

Votre commission, comme l'a dit M. Hofer, a rejeté la proposition de M. Müller par 10 voix contre 7 et des abstentions. Les membres du Conseil voteront selon leur conviction et leur conscience.

Quelques mots encore à propos de la proposition de M. Jaeger-Bâle. Presque tous les orateurs se sont exprimés, lors du débat d'entrée en matière, en ce qui concerne l'initiative de l'Action nationale et notamment en ce qui concerne la disposition transitoire. L'Action nationale veut étendre le référendum facultatif à tous les traités de façon à mettre en péril, vraiment, la liberté de mouvement de la Suisse en politique extérieure. Si l'on acceptait l'initiative, on porterait certainement une grave atteinte à la crédibilité de la Suisse dans ses relations internationales.

En ce qui concerne la disposition transitoire, je me suis déjà exprimé. Elle signifie sûrement une violation du droit international; elle mettrait en péril le bon renom de la Suisse, pas seulement sa crédibilité. M. Jaeger nous a parlé, il y a cinq minutes, de cette fusée à trois étages au «dreistufige Rakete». Le premier étage consisterait dans l'acceptation de la disposition transitoire qui pourrait déclencher le référendum. Le deuxième étage, c'est la réussite du référendum et le troisième, à son avis, devrait être la dénonciation des traités, en l'espèce la dénonciation du traité (concernant l'émigration des travailleurs) avec l'Italie par le Conseil fédéral.

Mais M. Jaeger oublie, c'est là la chose la plus importante, que, selon notre droit constitutionnel coutumier, le Conseil fédéral est la seule autorité légitimée, de manière autonome, à dénoncer ou à ne pas dénoncer un traité. Nul ne peut contraindre le Conseil fédéral à dénoncer un traité. Une telle disposition transitoire violerait aussi la séparation des pouvoirs et introduirait en vérité un référendum abrogatif que nos institutions politiques ne connaissent pas, un référendum abrogatif qui n'a rien à voir avec le référendum de l'article 89. C'est la raison pour laquelle je doute fort qu'il y ait unité de la matière. Je ne me rallie pas aux conclusions du Conseil fédéral sur ce point; je suis convaincu que, par le biais de cette disposition transitoire, on introduit en effet un référendum abrogatif qui n'a rien à voir, je le répète, avec le référendum normal de l'article 89. Mon avis personnel est que l'unité de matière fait défaut.

M. Graber, président de la Confédération: La constitution et la loi – sur ce point au moins, il y a certitude – prévoient expressément deux motifs de nullité: l'inobservation de l'unité de la matière d'une part et la nullité de forme d'autre part. Dans un cas, dans un seul, la pratique a considéré que l'inexécutabilité de fait peut constituer également un motif de nullité.

Le droit d'initiative est-il soumis à d'autres limites et, point essentiel, le droit des gens constitue-t-il une telle limite? Ces questions sont controversées, qu'on le veuille ou non. Dans tous les cas, l'initiative de l'Action nationale pose trois problèmes. D'abord celui de l'unité de la matière, puis celui de la violation du droit des gens, enfin celui de l'inexécutabilité. Il n'y a pas de doute que dans les trois cas, d'entière bonne foi et avec la plus totale conviction, on peut invoquer des arguments aussi bien pour que contre la nullité. Qu'y puis-je?

Je crois qu'il convient de tenir compte en particulier des points suivants. Vous le savez bien, ni la pratique suivie jusqu'ici ni le droit en vigueur ne sont par trop exigeants quant à l'unité de la matière. M. Barchi est convaincu que cette unité n'est pas réalisée. Bien. Mais encore une fois, il existe dans ce domaine une longue pratique dont le gouvernement n'est pas seul responsable mais le parlement tout autant, une pratique telle qu'il est impossible honnêtement au gouvernement de donner un avis tranché dans le cas d'espèce. Nous le regrettons, mais c'est ainsi.

D'autre part, jusqu'ici, les autorités politiques fédérales ont nié que le droit des gens constitue une limite matérielle au droit d'initiative. En doctrine, on l'a rappelé et c'est vrai, la

question est controversée mais jusqu'ici, jamais les autorités fédérales n'ont admis l'existence de cette limite matérielle. Enfin, s'agissant de l'exécutabilité de l'initiative, il faut bien constater qu'elle n'est inexécutable au sens strict du mot ni en fait ni en droit. Une éventuelle décision populaire négative à propos d'un traité international n'entraînerait pas de plein droit l'extinction de ce traité. Sur ce point, l'initiative frappe donc dans le vide.

Mais je crois qu'il faut situer le problème sur un autre plan. On se trouve ici, et la discussion de ce matin l'a bien démontré, à un chapitre des droits populaires, de l'exercice et de l'étendue de ces droits, où règne la plus grande incertitude, une incertitude, il faut bien en convenir, difficilement supportable. Mais le Conseil fédéral ne pouvait pas l'effacer d'un coup de baguette magique avant de vous présenter son message. La conclusion qu'il faut en tirer, et je crois que c'est là le vrai problème, c'est qu'une révision des droits populaires paraît s'imposer aujourd'hui plus que jamais, pas seulement sur ce point. Les problèmes qui se posent, dont la plupart se situent précisément au plan constitutionnel, sont si complexes, si nombreux et si difficiles qu'il n'y a pas de doute qu'il faudra pas mal de temps et de travail pour les traiter, et il nous paraît que la commission d'experts pour la révision totale de la Constitution fédérale, qui s'occupe déjà de ces questions d'une façon approfondie, est certainement l'organe le plus apte à procéder à cette révision.

Les problèmes relatifs au droit d'initiative, surtout celui des limites matérielles, ne constituent qu'une partie, non négligeable il est vrai, de tout ce complexe. Et pour des motifs aisément compréhensibles, il ne nous paraît pas recommandable de choisir un problème et de le traiter isolément avant les autres mais bien plutôt d'entreprendre et de mener à chef en bloc la réforme des droits populaires. Lorsque la commission d'experts aura remis son rapport, le Conseil fédéral aura l'occasion de revoir également, pour ce qui le concerne, sa conception actuelle des limites matérielles du droit d'initiative, mais il serait souhaitable que cet examen fondamental ne soit pas influencé par une décision prise dans un cas particulier, celui qui vous est soumis aujourd'hui. C'est pour ces considérations et indépendamment de la controverse qui s'est largement engagée aujourd'hui que le Conseil fédéral ne peut pas se rallier à la proposition de M. Müller-Lucerne.

Vizepräsident Etter übernimmt den Vorsitz

M. Etter, vice-président, prend la présidence

Präsident: Wir kommen zur Bereinigung. Wir haben den Antrag Müller-Luzern, die Initiative sei ungültig zu erklären und abzuschreiben. Demgegenüber haben wir den Antrag Jaeger-Basel, die Volksinitiative sei dem Volk zur Annahme zu empfehlen. Der dritte Antrag ist der Antrag der Kommission und des Bundesrates, der dahin geht, dem Volk und den Ständen sei die Volksinitiative zur Verwerfung zu empfehlen, der Gegenentwurf sei indessen anzunehmen.

Ich schlage Ihnen folgendes Abstimmungsverfahren vor: In einer ersten, eventuellen Abstimmung, wird der Antrag Müller-Luzern dem Antrag Jaeger-Basel gegenübergestellt. Das Ergebnis dieser Abstimmung wird dem Antrag der Kommission und des Bundesrates gegenübergestellt. Sind Sie mit diesem Vorgehen einverstanden? (Zustimmung)

Abstimmung – Vote

Eventuell – Eventuellement:

Für die Anträge Müller-Luzern	86 Stimmen
Für den Antrag Jaeger-Basel	14 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für die Anträge Müller-Luzern	38 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates und der Kommission	90 Stimmen

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 118 Stimmen
Dagegen 6 Stimmen

Abschreibung von Motionen und Postulaten**Classement de motions et de postulats**

Präsident: Wir kommen gemäss Abschnitt 7 der Botschaft (Seite 42) zur Abschreibung von Motionen und Postulaten. Es wird beantragt, folgende Vorstösse abzuschreiben: Postulat Jaeckle von 1962 (Nr. 8013); Motion Hummler von 1970 (Nr. 10 314); Motion Luder von 1970 (Nr. 10 315). (Zustimmung – Adhésion)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

11 412

Initiative Alder. Staatsvertragsreferendum Référéndum en matière de traités internationaux

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1073 hiervor — Voir page 1073 ci-devant

Herr **Hofer**-Bern unterbreitet namens der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Am 25. September 1972 reichte Herr Nationalrat Alder eine Einzelinitiative ein, die in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs die Neuregelung des Staatsvertragsreferendums vorschlug. Damals war die Volksinitiative der Nationalen Aktion angekündigt und der Vorentwurf der bundesrätlichen Vorschläge bekannt.

Nach der Anhörung des Initianten und einer ersten Aussprache mit Experten am 27. August 1974 beschloss die Kommission, ihre Beratungen über die Initiative erst weiterzuführen, wenn der Bericht des Bundesrates zur inzwischen zustande gekommenen Volksinitiative und sein Antrag für einen Gegenvorschlag vorliege. Sie ist in der Folge mit der Prüfung der bundesrätlichen Vorlage betraut worden.

Die Kommission hat vor allem den vom Bundesrat vorgelegten Text des Gegenvorschlags geprüft und eine eigene Fassung erarbeitet. Herr Nationalrat Alder hat der Kommission, der er selber angehört, mitgeteilt, dass ihre Vorschläge die Anliegen, denen seine Initiative entsprang, erfüllen. Er zieht daher die Initiative zurück.

Die Kommission stellt im Einvernehmen mit dem Initianten den Antrag, die Initiative Alder sei abzuschreiben.

Präsident: Herr Alder hat die Initiative zurückgezogen und ist damit auch mit der Abschreibung einverstanden. Sind Sie damit einverstanden? – Die Initiative Alder ist also zurückgezogen und abgeschrieben.

75.409

Interpellation Renschler. Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe

Wortlaut der Interpellation vom 17. Juni 1975

Die seit bald zwei Jahren in Genf tagende «Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa» ist offenbar in

eine entscheidende Phase eingetreten und soll in naher Zukunft auf hoher politischer Ebene in Helsinki abgeschlossen werden. Der Bundesrat ist deshalb eingeladen, insbesondere zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Wie stehen die Chancen einer Verwirklichung des schweizerischen Projektes zur friedlichen Erledigung von Streitigkeiten in dieser Konferenz oder zu einem späteren Zeitpunkt?
2. Wie stellt sich der Bundesrat zu der sich in der Konferenz durchsetzenden Auffassung, dass bei den sogenannten «vertrauensbildenden Massnahmen» militärische Manöver auf freiwilliger Basis vorangemeldet werden sollen? Können solche Massnahmen einen Beitrag zur vermehrten Sicherheit in Europa leisten?
3. Wie beurteilt der Bundesrat die in der letzten Zeit angekündigten Fortschritte im 3. Korb «menschliche Kontakte und Information»? Wie stark ist die Bindungswirkung des Schlussdokumentes der Konferenz in diesem wichtigen humanitären Bereich der Ost-West-Beziehungen?
4. Wie stellt sich der Bundesrat zu allfälligen Massnahmen, um die Beschlüsse der Konferenz durchzuführen? Erachtet er auf gewissen Gebieten eine Institutionalisierung für angebracht, um die Sicherheit und die Zusammenarbeit in Europa weiterhin zu fördern?

Texte de l'interpellation du 17 juin 1975

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, qui siège à Genève depuis près de deux ans, est entrée, semble-t-il, dans une phase décisive. Elle devrait s'achever prochainement à Helsinki par une rencontre au sommet. Le Conseil fédéral est donc invité à se prononcer notamment sur les questions suivantes:

1. Le projet suisse relatif au règlement pacifique des différends a-t-il des chances d'être réalisé lors de cette conférence, ou à une époque ultérieure?
2. Que pense le Conseil fédéral de l'opinion qui prévaut au sein de cette conférence, selon laquelle les manœuvres militaires devraient être notifiées préalablement et de plein gré, au titre des «mesures propres à susciter la confiance»? De telles mesures peuvent-elles contribuer à accroître la sécurité en Europe?
3. Comment le Conseil fédéral apprécie-t-il les progrès annoncés dernièrement en ce qui concerne le thème «contacts humains et information» (corbeille n° 3)? Jusqu'à quel point le document final, auquel aboutira la conférence dans ce très important domaine des relations est-ouest sur le plan humanitaire, liera-t-il les Etats signataires?
4. Comment le Conseil fédéral apprécie-t-il les mesures qui devront éventuellement être prises, aux fins de faire appliquer les décisions de la conférence? Estime-t-il que, dans certains domaines, l'institution d'organes appropriés se justifie pour promouvoir davantage encore la sécurité et la coopération en Europe?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Breitenmoser, Bürgi, Carruzzo, Cevey, Dürrenmatt, Freiburghaus, Gerwig, Gut, Hürlimann, Kohler Simon, Koller Arnold, Müller-Bern, Schürch, Stalder, Suter, Vollenweider, Wyler, Ziegler-Genf (18)

Renschler: Bereits vor sechs Jahren, nämlich im Juli 1969, reichte ich eine Interpellation zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, KSZE, ein. Jener persönliche Vorstoss vermochte das Interesse des Bundesrates nicht sonderlich zu wecken. Erst ein Jahr später nahm er zu meiner Interpellation Stellung. In seiner Antwort hegte der Bundesrat damals erhebliche Zweifel daran, ob die Konferenz überhaupt stattfinden werde. Ferner zeigte er wenig Bereitschaft für ein aktives Engagement von seiten der Schweiz an dieser Konferenz, ein Engagement, das ich in meiner Interpellation angeregt hatte.

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung. Volksinitiative und Gegenvorschlag

Référendum en matière de traités internationaux. Modification. Initiative populaire et contre-projet

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	12143
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.09.1975 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1089-1109
Page	
Pagina	
Ref. No	20 004 131

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

noch im Laufe dieser Woche verabschiedet werden muss; ich möchte den Erfolg dieser Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht an der Frage der von uns vorgeschlagenen Wohnungserneuerungsaktion scheitern lassen. Zum zweiten kann ich Ihnen mitteilen, dass uns Herr Bundesrat Brugger heute morgen einen ganzen Katalog von neuen Massnahmen vorgeschlagen oder in Aussicht gestellt hat, mit denen die bisherige Aktion verbessert werden soll. Ich verzichte darauf, diese nochmals zu erwähnen; ich möchte nur feststellen, dass unserer Intervention dadurch ein wesentlicher Teilerfolg beschieden ist. Wir hoffen natürlich, dass diese Versprechen in der Praxis auch eingehalten werden. Wir werden auf jeden Fall die Lösung dieses Problems mit wachem Auge verfolgen. Wenn sich herausstellen sollte, dass auch mit den wesentlichen Verbesserungen, die uns Herr Bundesrat Brugger in Aussicht gestellt hat, das angestrebte Ziel nicht erreicht werden kann, dann werden wir uns, Herr Bundesrat Brugger, bei Philippi wiedersehen!

Präsident: Wünscht Herr Bundesrat Brugger bereits jetzt ein Rendez-vous bei Philippi? – Das ist nicht der Fall. Ich stelle fest, dass kein weiteres Wortbegehren vorliegt; die Differenz ist damit bereinigt.

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

12 143

Staatsverfassungsreferendum. Neuordnung Référéndum en matière de traités internationaux. Modification

Fortsetzung von Jahrgang 1975, Seite 1073
Suite de l'année 1975, page 1073

Beschluss des Ständerates vom 18. Dezember 1975
Décision du Conseil des Etats du 18 décembre 1975

Antrag der Kommission

Die Initiative der Nationalen Aktion wird gültig erklärt
(Die weitere Behandlung des Geschäftes erfolgt später)

Antrag Meier Josi

Zustimmung zum Ständerat
(Die Initiative wird ungültig erklärt und wird abgeschrieben)

Proposition de la commission

L'initiative de l'Action nationale est déclarée recevable
(La commission poursuivra ultérieurement l'examen de cet objet)

Proposition Meier Josi

Adhésion au Conseil des Etats
(L'initiative est déclarée nulle et est classée)

Namens der Kommission unterbreitet Präsident **Hofer** schriftlich den folgenden Bericht und Antrag:

1. Am 20. März 1973 hatte die Nationale Aktion eine Volksinitiative gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen eingereicht. Die Frist, innert der die Bundesversammlung gemäss Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) über die NA-Initiative entscheiden muss, läuft am 19. März 1976 ab.

2. Am 23. Oktober 1974 unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung eine Botschaft über die Neuregelung des Staatsvertragsreferendums, die einen Gegenentwurf zur Volksinitiative enthielt.

3. Der Nationalrat beschloss am 16. September 1975, in Übereinstimmung mit dem Bundesrat, die Initiative Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten; mit dem Antrag auf Verwerfung änderte er auch den Gegenentwurf in wichtigen Punkten ab.

4. Der Ständerat beschloss am 18. Dezember 1975 die Initiative ungültig zu erklären. Beim Gegenentwurf schloss er sich mit geringen Änderungen dem Entwurf des Bundesrates an.

5. Die Kommission des Nationalrates hat an ihrer Sitzung vom 13./14. Februar beschlossen, dem Nationalrat Festhalten am Beschluss auf Gültigkeit der Initiative zu beantragen. Auch beim Gegenentwurf gedenkt sie nicht Zustimmung zum Ständerat zu beantragen, sondern den vom Nationalrat angenommenen Text zu verbessern. Sie kann die entsprechenden Anträge aber erst in der Sommersession vorlegen.

6. Weichen die Beschlüsse der beiden Räte in bezug auf die Gültigkeit eines Volksbegehrens voneinander ab und bestätigt der Rat, der die Gültigkeit bejaht hat, seinen Beschluss, so ist das Volksbegehren als gültig zu betrachten (Art. 24 Abs. 2 GVG). Wenn sich die beiden Räte bis zum 19. März 1976 nicht auf einen gemeinsamen Beschluss über den Gegenvorschlag einigen können, so müsste der Bundesrat das Volksbegehren ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung bringen.

7. Nach Artikel 29 Absatz 4 GVG kann die Bundesversammlung bei voneinander abweichenden Beschlüssen der Räte über einen Gegenentwurf eine Fristverlängerung von einem Jahr beschliessen. Da weder die bisherige Regelung des Staatsvertragsreferendums noch der Vorschlag der Initianten zu befriedigen vermögen, darf die Möglichkeit, Volk und Ständen einen Gegenentwurf zu unterbreiten, hier nicht ausgelassen werden. Die mögliche Fristverlängerung drängt sich auf.

8. Im Einvernehmen mit der Kommission des Ständerates stellen wir Ihnen deshalb den folgenden Antrag:

Die Frist zur Beschlussfassung über das Volksbegehren vom 20. März 1973 gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen wird um ein Jahr, bis zum 19. März 1977, verlängert.

Au nom de la commission, M. **Hofer**, président, présente, par écrit, le rapport et la proposition suivante:

1. L'Action nationale a déposé, le 20 mars 1973, une initiative populaire contre la limitation du droit de vote lors de la conclusion de traités internationaux. Le délai dans lequel l'Assemblée fédérale doit, selon la loi sur les rapports entre les conseils (LRC, art. 27, 1er al.), se prononcer sur l'initiative de l'Action nationale échoit le 19 mars 1976.

2. Le 23 octobre 1974, le Conseil fédéral a soumis à l'Assemblée fédérale un message concernant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux. Ce message est aussi un contre-projet à l'initiative populaire.

3. Le Conseil national a décidé, le 16 septembre 1975, en accord avec le Conseil fédéral, de soumettre l'initiative au vote du peuple et des cantons; il a proposé le rejet de l'initiative mais il a aussi modifié le texte du contre-projet sur des points importants.

4. Le Conseil des Etats a décidé, le 18 décembre 1975, de déclarer nulle cette initiative. Pour ce qui est du contre-projet, il a adhéré, avec quelques petites modifications, à la proposition du Conseil fédéral.

5. La commission du Conseil national a décidé, lors de sa séance des 13 et 14 février, de maintenir la décision prise par le Conseil national, c'est-à-dire de déclarer l'initiative valable. De même pour le contre-projet, elle n'a pas l'in-

tention de proposer l'adhésion au Conseil des Etats mais plutôt d'améliorer le texte adopté par le Conseil national. Elle ne pourra cependant présenter les propositions y relatives que durant la session d'été.

6. Si les décisions des deux conseils divergent quant à la validité d'une initiative et si le conseil qui a constaté la validité maintient sa décision, l'initiative doit, selon l'article 24, 2e alinéa, LRC, être considérée comme valable. Si les deux conseils ne peuvent prendre, jusqu'au 19 mars 1976, une décision concordante sur le contre-projet, le Conseil fédéral devrait alors soumettre l'initiative populaire au vote du peuple et des cantons sans contre-projet.

7. Selon l'article 29, 4e alinéa, LRC, l'Assemblée fédérale peut décider de prolonger d'une année le délai lorsque les décisions des conseils diffèrent au sujet d'un contre-projet. Comme les dispositions actuelles sur le référendum en matière de traités internationaux et le projet des auteurs de l'initiative ne donnent pas satisfaction, on ne peut donc pas négliger la possibilité de soumettre un contre-projet au vote du peuple et des cantons. Une prolongation du délai s'impose.

8. En accord avec la commission du Conseil des Etats, nous vous présentons par conséquent la proposition suivante:

Le délai dans lequel la décision doit être prise sur l'initiative populaire du 20 mars 1973 contre la limitation du droit de vote lors de la conclusion de traités internationaux est prolongé d'une année, à savoir jusqu'au 19 mars 1977.

Hofer-Bern, Berichterstatter: Schon bei der ersten Behandlung dieses Geschäftes im September 1975 habe ich betont, und auch andere Votanten haben das festgestellt, dass wir es hier mit einer ausserordentlich schwierigen Materie zu tun haben. Zwar besteht Uebereinstimmung im Prinzip, d. h. im Bestreben, eine Verwesentlichung der Volksrechte auf aussenpolitischem Gebiet zu erlangen; aber nach wie vor gibt es grosse Unterschiede in der Frage, wie dies zu realisieren sei.

Wie Sie aufgrund der Fahne feststellen können, hat sich nun bei diesem Geschäft in der Tat ein Maximum, beinahe ein absolutes Maximum, an Differenzen zwischen den beiden Räten ergeben, indem der Ständerat da, wo der Nationalrat dem Bundesrat zugestimmt hat, diesem opponiert, nämlich in der Frage der Gültigkeit der Initiative der Nationalen Aktion, während da, wo der Nationalrat dem Bundesrat nicht gefolgt ist, der Ständerat dem Bundesrat zugestimmt hat, nämlich in der Neuregelung der Absätze 3 und 4 von Artikel 89 der Bundesverfassung. Diese erheblichen, ja ausserordentlichen Differenzen haben es Ihrer Kommission unmöglich gemacht, sämtliche Vorschläge des Ständerates bereits für diese Session durchzuberaten und ihre eigenen Vorschläge zu bereinigen. Sie musste sich anlässlich ihrer Sitzung vom 13./14. Februar im wesentlichen darauf beschränken, nochmals die Frage der Gültigkeit oder Ungültigkeit der NA-Initiative gründlich zu erörtern. Die Kommission schlägt Ihnen daher vor – wie Sie aus den Anträgen, die Ihnen ausgeteilt worden sind, ersehen –, in dieser Session, also heute, lediglich über die Frage der Gültigkeit der NA-Initiative zu beschliessen, bzw. zum Ungültigkeitsbeschluss des Ständerates Stellung zu nehmen, oder anders ausgedrückt, an unserem Beschluss vom September festzuhalten und die materiellen Differenzen später, in der kommenden Session höchstwahrscheinlich, zu behandeln.

Für den Fall, dass Sie am Beschluss vom September 1975 festhalten, ist die Gültigkeit der Initiative der Nationalen Aktion definitiv festgestellt. Es ergäbe sich dann die Notwendigkeit, eine Fristverlängerung der Initiative für ein Jahr zu beschliessen – sie läuft am 19. März, also ausgerechnet am letzten Tag unserer Frühjahrs-session ab –, es sei denn, die Initiative würde ohne Gegenvorschlag vor Volk und Stände gebracht, wovon Ihnen die Kommission indessen abrät. Wir halten im Prinzip dafür, trotz dem Umstand, dass eine Einigung über einen Gegenvorschlag

innerhalb der Normalfrist nicht zustande gekommen ist, an der ursprünglichen Konzeption festzuhalten, nämlich die Initiative mit einem Gegenvorschlag zur Abstimmung zu bringen, ohne dass uns dies allerdings der Möglichkeit beraubt, auch mit einem autonomen Vorschlag vor das Volk zu gehen. Es sind in dieser Hinsicht die notwendigen Verbindungen mit dem Ständerat aufgenommen worden, so dass Gewähr geboten sein sollte, dass die Angelegenheit noch vor Ende dieser Session erledigt werden kann, soweit es die Frage der Gültigkeit der NA-Initiative anbelangt.

Zur Sache selbst: Ich habe nicht im Sinn, diese komplizierte Materie, über die soviel gesprochen worden ist, heute nochmals bis in alle Verästelungen vor Ihnen auszubreiten. Man ist ohnehin versucht zu sagen: «Tant de bruit pour une omelette!» Die geistigen Unkosten, in die wir uns gestürzt haben, wären wahrlich eines würdigeren Gegenstandes wert gewesen, als diese unglückselige Initiative. Aber alle Einsicht in ihren zweifelhaften Gehalt und in ihre höchst diskutabile Form kann uns nicht davon dispensieren, die Frage ihrer Gültigkeit nach rein rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen, denn wir haben hier anstelle eines Verfassungsgerichtshofes zu urteilen, den es bei uns nicht gibt.

Diese Beurteilung hat die Kommission in ihrer letzten Sitzung nochmals ausführlich vorgenommen. Schon jetzt sei mit aller Deutlichkeit gesagt, dass sich gute, aber auch weniger gute Argumente pro und contra finden lassen. Man kann hier offensichtlich in guten Treuen verschiedener Meinung sein, worauf auch Herr Bundesrat Graber hingewiesen hat. Man ist immer hin- und hergerissen, wenn man den eloquenten Ausführungen, sei es eines Gegners oder eines Befürworters der Gültigkeit der Initiative zuhört. Es kam mir dabei gelegentlich die Geschichte mit dem Friedensrichter in den Sinn, der einen Streit zwischen zwei Bauern zu schlichten hatte, und nachdem der erste Bauer die Angelegenheit aus seiner Sicht geschildert hatte, sagte der Friedensrichter: Mir scheint, du hast recht. Und als dann der zweite Bauer von allem das Gegenteil sagte, meinte der Friedensrichter wieder: Mir scheint, du hast recht. Als man ihn dann darauf aufmerksam machte, dass er nicht dem einen recht geben kann und dem anderen, der das Gegenteil sagt, auch recht geben kann, meinte er dann: Jetzt scheint mir, du hast recht. Etwa in dieser Situation haben wir uns hier befunden.

Wenn die Mehrheit der Kommission – ich mache Sie darauf aufmerksam: die Mehrheit der Kommission ist noch grösser geworden gegenüber der ersten Abstimmung – zum Schluss gekommen ist, dass die Initiative trotz allen vorgebrachten, sehr ernst zu nehmenden Bedenken gültig erklärt werden sollte, so hat sie dies nach reiflicher Ueberlegung getan. Niemand wird dieser Kommission den Vorwurf machen können, sie habe etwa leichtfertig gehandelt oder aus opportunistischen Gründen entschieden. Davon kann keine Rede sein. Ich weiss, dass es manchem Mitglied der Kommission nicht leicht gefallen ist, sich zu dieser Erkenntnis durchzuringen. Als Präsident der Kommission gehöre ich auch zu dieser Kategorie. Der Beschluss ist also nach sorgfältiger Abwägung der in Frage stehenden Rechtsgüter erfolgt.

Ich glaube, dass es doch notwendig ist, in aller Kürze zunächst die Argumente zu rekapitulieren, die den Ständerat dazu geführt haben, die Gültigkeit der NA-Initiative zu verneinen. Die Initiative verletze – so wurde im Ständerat festgestellt – mit der Rückwirkungsklausel den Grundsatz der Einheit der Materie. Der Befürworter einer Unterstellung künftiger Staatsverträge unter das fakultative Referendum müsse gleichzeitig der Rückwirkung zustimmen, auch wenn er dies nicht wolle. Die Initiative nehme so dann bewusst in Kauf, dass die Schweiz unter Umständen vertragsbrüchig oder gar völkerrechtlich haftbar würde. Es seien, erklärte der Sprecher der Kommission gegenüber der grosszügigen Auslegung des Bundesrates, auch dem Initiativrecht Grenzen gesetzt. Es sollten nicht Zustände

geschaffen werden, unter denen der Bundesrat gezwungen werden könnte, einen Vertrag, trotz einem ablehnenden Referendumsentscheid, aus völkerrechtlichen Gründen durchzusetzen zu müssen. Es käme dies auch einem Einbruch in die verfassungsmässige Ordnung gleich, an die sich auch das Volk als oberster Gesetzgeber zu halten habe.

Sie sehen also, es geht hier nach Ansicht des Ständerates im wesentlichen um drei Punkte: 1. Verletzung der Einheit der Materie; 2. Widerspruch zur Kompetenzordnung der Bundesverfassung; 3. Kollision mit den völkerrechtlichen Grundsätzen.

Ihre Kommission liess sich dann nochmals eingehend über die Argumente pro und contra orientieren. Dabei vertrat Dr. Zweifel, Vizedirektor der Justizabteilung, die Haltung des Bundesrates, der bekanntlich die Gültigkeit ebenfalls bejaht, während Herr Botschafter Bindschedler, Rechtsberater des Politischen Departements, die Gründe darlegte, die seiner Meinung nach für die Ungültigkeit sprechen. Sie sehen, wie tief hier die Spaltung geht; der Chef des Politischen Departements und sein Rechtsberater haben hier auch unterschiedliche Auffassungen.

Die Kommission setzte sich dabei namentlich mit den drei Fragen auseinander: 1. Problem der Einheit der Materie; 2. Behauptung der Unmöglichkeit oder Undurchführbarkeit der Initiative; 3. mit dem Einwand, vor allem der zweite Teil verletze Völkerrecht, sei also völkerrechtswidrig.

Zum ersten Punkt: Vorstoss gegen die Einheit der Materie. Nach der ständigen Praxis des Bundesgerichtes sowie des Bundesrates und der Bundesversammlung dürfen an die Einheit der Materie keine zu hohen Anforderungen gestellt werden, damit die Ausübung dieses Volksrechtes nicht übermässig erschwert wird. Es genügt, wenn zwischen den verschiedenen Forderungen einer Initiative ein innerer sachlicher Zusammenhang besteht, der die Zusammenfassung in einer Initiative und damit in einer Abstimmungsvorlage als sachlich gerechtfertigt erscheinen lässt. Diese Praxis ist dann in Artikel 3 Absatz 2 des Initiativgesetzes von 1962 ausdrücklich festgehalten worden; ein Aspekt, über den der Ständerat praktisch hinweggegangen ist.

Wie in der Kommission richtig bemerkt worden ist, stellt sich die Sachlage heute anders dar als in den fünfziger Jahren, als nur der Wortlaut von Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung richtungweisend war, weil nämlich der Begriff der Einheit der Materie durch das Gesetz von 1962 normativ eingefangen worden ist. Der Vergleich zwischen dieser Verfassungsnorm (Art. 121 Abs. 3) und der Gesetzesnorm von 1962 zeigt unseres Erachtens deutlich, dass es nicht nur eine Interpretation, sondern ein gesetzgeberischer Wille war, den Begriff der Einheit der Materie nicht allzu eng zu formulieren. Die Bundesversammlung hat sich bei der Beurteilung konkreter Initiativen an diese Gesetzesbestimmung zu halten. Wenn die Bundesversammlung finden sollte, das Gesetz sei zu grosszügig, so stehen ihr Mittel und Wege offen, es zu ändern. Solange dies nicht geschehen ist, dürfen im Einzelfall keine strengeren Anforderungen an die Einheit der Materie gestellt werden, als der Gesetzgeber dies gewollt hat.

Der erste Teil der Initiative der Nationalen Aktion, der alle künftigen Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterstellen will, hängt mit dem zweiten Teil, der das Referendum auch für gewisse bestehende Staatsverträge vorsieht, innerlich zusammen. Der Umstand, dass man sich mit dem ersten Teil allenfalls einverstanden erklären könnte, mit dem zweiten hingegen nicht einverstanden zu sein braucht, genügt nach geltendem Recht offensichtlich nicht, die Einheit der Materie zu verneinen.

Im übrigen genügt ein Blick auf die Verfassungsabstimmungen der letzten Jahre, um festzustellen, dass bei einem Grossteil der Verfassungsvorlagen die Einheit der Materie, so wie sie der Ständerat interpretiert hat, nicht gewahrt gewesen wäre; dafür nur ein Beispiel aus der jüngsten Zeit: In der Abstimmung vom 7. Dezember 1975

über die Artikel 45 und 48 der Bundesverfassung hätte jeder der beiden Artikel eine selbständige und unterschiedliche Beantwortung durch den Stimmbürger zugelassen, doch konnte sich dieser eben nur in einer einzigen Antwort zu der vorgelegten Vorlage aussprechen. So ist dann die Frage erhoben worden, ob man an Initiativen einen strengeren Massstab anlegen dürfe als an Vorlagen des Parlamentes, oder, wie Dr. Zweifel in der Kommission sagte: Was für das Parlament recht ist, muss für die Initianten billig sein. So doch wohl auch das Bundesgericht in seinem Entscheid 97.673, wo im Zusammenhang mit der Frage nach den Voraussetzungen der Einheitlichkeit festgestellt wird, sie stelle sich, ich zitiere: «... im wesentlichen gleich für alle Vorlagen, die der Volksabstimmung unterstehen».

Nun zu Punkt 2: Undurchführbarkeit bzw., wie auch gesagt worden ist, Sinnlosigkeit. Obwohl weder die Bundesverfassung noch ein Bundesgesetz die Undurchführbarkeit als Ungültigkeitsgrund aufführt, geht die Praxis davon aus, dass undurchführbare Aufgaben nicht in den Bereich staatlicher Tätigkeit fallen können, weshalb darüber vernünftigerweise auch keine Volksabstimmung stattfinden könnte. Dabei ist zwischen faktischer und rechtlicher Durchführbarkeit zu unterscheiden. Rechtlich lässt sich praktisch alles durchführen, wenn man z. B. auch die Konsequenzen einer Vertragsverletzung in Kauf zu nehmen bereit ist. Bei der Beurteilung einer Initiative bzw. deren Gültigkeit geht das Bundesgericht jedoch nur von der faktischen Durchführbarkeit aus. Ist eine Initiative faktisch realisierbar, so muss sie als gültig erklärt werden.

Die Kommission kam im weiteren zum Schluss, dass der zweite Teil des Initiativtextes keineswegs zwingend dazu führt, mit einer negativen Referendumsabstimmung werde die einseitige Aufhebung eines bestehenden internationalen Abkommens angestrebt. Eine völkerrechts-, verfassungs- und gesetzeskonforme Interpretation legt nach Ansicht der Kommission vielmehr den Schluss nahe, eine negative Referendumsabstimmung sei als Auftrag an das zuständige Staatsorgan, also hier den Bundesrat, zu werten, den betreffenden Staatsvertrag auf den nächstmöglichen Termin aufzulösen.

Punkt 3: Völkerrechtswidrigkeit:

Nach Auffassung der Mehrheit der Kommission hebt der zweite Teil der Initiative als solcher keinen Staatsvertrag automatisch auf. Er öffnet lediglich die Möglichkeit, auch gegen bereits in Kraft stehende Staatsverträge das Referendum zu ergreifen. Dieses Referendum richtet sich rechtlich gesehen auch nicht gegen den internationalen Vertrag, sondern gegen einen internen Rechtsakt, d. h. gegen den Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung. Das Problem der Völkerrechtsverletzung würde ohnehin erst aktuell, wenn eine konkrete Referendumsabstimmung negativ verlief. Auch Professor Bindschedler sagte in der Kommission wörtlich, nach dem Protokoll: «Der Text selbst verlangt nichts Völkerrechtswidriges.» Das hat also immerhin der Gralshüter des Bundesrates in Sachen Völkerrecht gesagt. Bei Professor Bindschedler steht vielmehr ein anderer Vorwurf im Zentrum für seine Ablehnung, nämlich die Sinnlosigkeit der Initiative in ihrem zweiten Teil; sie stosse ins Leere. Enthält ein Staatsvertrag eine Kündigungsklausel, so wäre eine Vertragsauflösung bestimmt keine Völkerrechtsverletzung.

Die Fälle, in denen eine eigentliche Völkerrechtsverletzung aktuell werden könnte, dürften eher selten sein. Sollte es wider Erwarten solche geben, so stellt sich dann die heikle Frage – und darüber ist sehr viel, nicht nur in der Kommission, diskutiert, sondern auch in der Öffentlichkeit geschrieben worden –, ob das Völkerrecht eine materielle Schranke des Initiativrechts darstelle, d. h. ob eine auf eine Völkerrechtsverletzung abzielende oder eine Völkerrechtsverletzung beinhaltende Initiative ungültig erklärt werden müsste. Bundesrat und Bundesversammlung haben die Frage in konstanter Praxis verneint, mit der Begründung, für einen souveränen Staat gebe es keinen dem

Verfassungsgeber positiv rechtlich übergeordneten Willen, an dessen Vorschrift er gebunden sein könnte. Es stelle sich lediglich die Frage der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit im konkreten Fall. In der Literatur ist diese Frage umstritten und das Bundesgericht hat sich mit ihr bis jetzt, meines Wissens, noch nie grundsätzlich auseinandergesetzt. Auf alle Fälle schien es der Kommission, dass eine so gewichtige materielle Schranke des Initiativrechts nicht auf dem Wege der Praxis eingeführt werden sollte, sondern wenn schon, dann auf dem Wege einer Verfassungsrevision. Dem Vernehmen nach beschäftigen sich auch die Experten für die Totalrevision der Bundesverfassung mit diesem heiklen Problem.

Nun noch einige Worte zu einem Artikel von Professor Wildhaber, der am 5. März in der «Neuen Zürcher Zeitung» erschienen ist und mit dem sich die Kommission infolgedessen nicht befassen konnte. Ich möchte kurz auf die Argumentation von Professor Wildhaber auch deswegen eingehen, weil er in der ganzen Angelegenheit, mit der wir es hier zu tun haben, nämlich einer Revision des Artikels 89 Absätze 3 und 4 der Bundesverfassung, eine besondere Rolle gespielt hat, nämlich zunächst als Experte des Bundesrates und dann auch als Experte der Kommission. Auch Professor Wildhaber kommt in diesem Artikel bei der Frage nach den möglichen Gründen für die Ungültigkeit der Initiative zu den uns schon bekannten drei Kriterien: Einheit der Materie, Völkerrechtswidrigkeit, Undurchführbarkeit.

Was den ersten Punkt anbetrifft, also Einheit der Materie, so neigt Professor Wildhaber zur Auffassung, wonach die Initiative zwei verschiedene Materien umfasse. Er kommt indessen dann zum Schluss, dass eine Ungültigkeitserklärung wegen Mangels der Einheit der Materie nur gebilligt werden könnte, ich zitiere ihn: «...wenn sie Ausdruck einer grundsätzlichen Praxisänderung wäre». Ist das Parlament bereit, eine strengere Handhabung des Initiativrechts an die Hand zu nehmen? Die Behandlung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, die zu Beginn dieser Session über die Bühne ging, spricht eine andere Sprache; denn der Nationalrat hat es abgelehnt, die Undurchführbarkeit als Grund für die Ungültigkeit von Initiativen im Gesetz zu erwähnen.

Was den zweiten Punkt anbetrifft: die Völkerrechtswidrigkeit. Hier neigt Professor Wildhaber zur Auffassung, dass eine Initiative ungültig erklärt werden sollte, ich zitiere ihn: «...die ihrem Wortlaut nach die Möglichkeit zu so massiven und klaren Völkerrechtsverletzungen gibt». Aber auch er muss dann zugeben, dass ein negatives Referendum die völkerrechtliche Gültigkeit und Verbindlichkeit eines Staatsvertrages selbstverständlich – wie er sich ausdrückt – nicht zu berühren vermöchte. Wildhaber stellt dann fest, dass der Vorrang des Völkerrechts gegenüber dem Landesrecht – das ist der Grundsatz, auf den der Ständerat seinen Entscheid vor allem abgestützt hat –, allerdings in der neueren Praxis von Bundesrat und Bundesversammlung zwar grundsätzlich bejaht, aber nicht in jeder Hinsicht gesichert sei. Und dann kommt der Satz, der mir für diese Frage entscheidend zu sein scheint, ich zitiere Professor Wildhaber: «Es ginge daher zurzeit wahrscheinlich nicht an, zu argumentieren, die NA-Initiative verletze den Grundsatz des Vorrangs des Völkerrechts und sei aus diesem Grunde in der Schweiz landesrechtlich undurchführbar.»

Was nun schliesslich die mehr technische Durchführbarkeit betrifft, so scheint mir Professor Wildhaber offensichtlich einem Irrtum unterlegen zu sein, wenn er die Auffassung vertritt, es müssten im Falle der Annahme der Initiative alle referendumpflichtigen Erlasse im «Bundesblatt» veröffentlicht werden, was ein gedrucktes Volumen von über 10 000 Seiten und Kosten von mehreren Millionen Franken bedingen würde. Sicher würde eine solche Uebung dem einigermaßen darniederliegenden graphischen Gewerbe Freude machen. Die Frage ist aber für uns, ob eine solche wohl wenig sinnvolle Arbeitsbeschaf-

fung tatsächlich in der Konsequenz der NA-Initiative bzw. ihres zweiten Teiles liegt. Ich habe diesbezüglich mit der Bundeskanzlei Verbindung aufgenommen. In einer Aktennotiz, die die Bundeskanzlei mir verdankenswerterweise zukommen liess, wird festgestellt, dass es drei Stadien gibt, die bei der Publikation von Staatsverträgen zu berücksichtigen sind. Erstes Stadium: die Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte. Sie enthält den Genehmigungsbeschluss zum Staatsvertrag und den Text des Staatsvertrages, beides im «Bundesblatt». Zweites Stadium: die Publikation des von den Räten verabschiedeten Genehmigungsbeschlusses mit der Ansetzung der Referendumsfrist im «Bundesblatt», ohne Text des Staatsvertrages, aber mit Hinweis auf die Stelle in der Botschaft, wo der Text abgedruckt ist. Drittes Stadium: Publikation des Genehmigungsbeschlusses und des Staatsvertrages in der «Allgemeinen Sammlung», sobald dieser für die Schweiz in Kraft getreten ist, unter der Voraussetzung des unbenützten Ablaufs der Referendumsfrist oder der Annahme in einer Volksabstimmung.

Der Text des Staatsvertrages wird demnach einmal im «Bundesblatt», zusammen mit der Botschaft, publiziert und einmal nach Inkrafttreten für die Schweiz in der «Allgemeinen Sammlung».

Aus diesen hiermit von der Bundeskanzlei geschilderten Verfahren kann wohl eindeutig der Schluss gezogen werden, dass die Arbeitsbeschaffungsmassnahme für das Druckereigewerbe nicht stattfinden würde, dass es also keine automatische Konsequenz der NA-Initiative wäre, alle diese Staatsverträge nochmals veröffentlichen zu müssen. Auch wenn nun die Initiative diese zugegebenermassen unzumutbaren Folgen nicht hätte, würde sie dadurch nicht sympathischer. Aber es hat dies doch seine Bedeutung für die Frage der Durchführbarkeit.

Alle diese Ueberlegungen führen zum gleichen Schluss. Aus rechtlichen Gründen – aus rechtlichen Gründen! – kann die Initiative nicht als ungültig erklärt werden. Das hat – wir betonen es nochmals – nichts mit ihrem politischen Inhalt zu tun. Die Kommission lehnt die Initiative nach wie vor, nach dem Ausscheiden des Vertreters der NA einstimmig, ab. Sie ist ein völlig untaugliches Instrument, um die auch von der Kommission weiterhin gewünschte Revision des Staatsvertragsreferendums im Sinne einer Verwesentlichung der Volksrechte voranzutreiben und zu gewährleisten. Einerseits schießt die Initiative übers Ziel hinaus, indem sie jeden, auch den unbedeutendsten Staatsvertrag, dem fakultativen Referendum unterstellen will und dazu eben auch noch einen Teil der bereits in Kraft stehenden Verträge. Andererseits ist sie unvollständig, indem sie nur ein fakultatives Referendum vorsieht und kein obligatorisches. Letzteres, nämlich die Einführung eines obligatorischen Referendums, kann heute schon als eine wichtige Errungenschaft auf dem Weg der Revision angesehen werden. Die Räte sind sich im Prinzip über diese Einführung eines obligatorischen Referendums einig, noch nicht aber in der Ausgestaltung im einzelnen.

Die Fehler der Initiative sind also nicht rechtlicher, sondern politischer Natur. Darum tut die Bundesversammlung unserer Ansicht nach gut, bei der Erfüllung ihrer rechtlichen Aufgabe ohne politische Rücksichten die Gültigkeit der Initiative zu bejahen, aber sie auf dem politischen Feld zu bekämpfen. Man soll den eidgenössischen Räten nicht vorwerfen können, sie hätten ohne Rechtsgrundlage aus einem in Verfassung und Gesetz nicht vorgesehenen Grund die Initiative zu Unrecht ungültig erklärt und dadurch die Volksrechte eingeschränkt.

Lassen Sie mich noch eine grundsätzliche Bemerkung anbringen: Unsere direkt-demokratischen Institutionen beruhen auf dem Glauben, wie jede Demokratie, die diesen Namen verdient, dass die Bürger einen vernünftigen Gebrauch von diesen Institutionen machen. Das hindert allerdings nicht, dass Missbrauch mit diesen Institutionen getrieben werden kann, wie dies nach Ansicht der Kommission im Falle der NA-Initiative eindeutig vorliegt. Leider

besteht zwischen der wahren und der falschen Volksherrschaft oder zwischen Demokratie und Demagogie oft nur ein schmaler Graben. Dieser Umstand kann uns aber nicht dazu führen, das Kind mit dem Bade auszuschütten, sondern wir liessen uns von dem Grundsatz leiten *in dubio pro populo*. Die Initiative ist an der Abstimmung des Volkes und der Stände zu Fall zu bringen. Ich glaube, man braucht keine Bedenken zu haben, dass der Souverän einen so mangelhaften Vorschlag wie diese NA-Initiative annehmen könnte.

Ich bitte Sie daher, den Anträgen der Kommission zuzustimmen, d. h. zunächst am Beschluss vom September hinsichtlich der Gültigkeit der Initiative festzuhalten, den Gegenantrag von Frau Josi Meier abzulehnen und dann abschliessend die Verlängerung der Initiative um ein Jahr, d. h. bis zum 19. März 1977, zu beschliessen.

M. Barchi, rapporteur: Ainsi que vous l'avez appris à la lecture du rapport écrit de la commission, que vous avez reçu, le Conseil des Etats a décidé de déclarer nulle l'initiative de l'Action nationale. En revanche, votre commission a décidé, conformément à la décision prise par votre Conseil, de déclarer l'initiative recevable.

Voici les raisons pour lesquelles votre commission n'a pas pu adhérer aux conclusions du Conseil des Etats. Le premier des motifs qui ont amené la Chambre haute à déclarer nulle cette initiative est le fait que cette dernière ne respecte pas le principe de l'unité de la matière posé par l'article 121, 3e alinéa, de la constitution fédérale. Selon l'article 24 de la loi sur les rapports entre les deux conseils, l'Assemblée fédérale peut prononcer, le cas échéant, la nullité lorsque l'initiative ne respecte pas les dispositions des alinéas 3 ou 4 de l'article 121 cst.

Il est certain que l'initiative de l'Action nationale comporte deux dispositions différentes. D'une part, elle soumet au référendum tous les traités internationaux, d'autre part elle comprend une disposition transitoire prévoyant un référendum abrogatif, qui est tout autre chose qu'un référendum normal, pour les traités internationaux en vigueur. Ce sont là incontestablement deux dispositions différentes, mais il faut constater que la pratique des Chambres fédérales, comme l'a relevé très justement le président de la commission, à propos de l'unité de la matière a toujours été large et généreuse.

Prenons par exemple le cas de l'initiative fiscale de l'Alliance des indépendants, qui sera soumise au peuple le 21 mars prochain. Si nous devons appliquer strictement le principe de l'unité de la matière, nous devrions sans conteste déclarer cette initiative irrecevable. Il en est de même des revisions constitutionnelles que nous soumet le Conseil fédéral en matière fiscale. Le Conseil fédéral a combiné récemment l'impôt sur le chiffre d'affaires avec des impôts directs, si bien que le citoyen n'a pas la possibilité d'accepter un impôt et de refuser l'autre.

Le Conseil fédéral et les Chambres fédérales ne s'en sont jamais tenus strictement au principe de l'unité de la matière. M. le professeur Wildhaber, dans l'article intitulé «Gültig oder ungültig – Die NA-Initiative über das Staatsvertragsreferendum», paru dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 5 mars 1976, reconnaît lui-même qu'on ne pourrait approuver une déclaration de nullité sur la base de l'article 121, 3e alinéa, de la constitution fédérale qu'à la condition de modifier fondamentalement les directives relatives à l'interprétation de cette disposition constitutionnelle. Je vous pose dès lors la question: cette initiative est-elle un «taugliches Objekt», un objet approprié pour adopter à tout prix une nouvelle jurisprudence? Cette initiative est-elle un objet si important qu'elle justifie une modification de la pratique actuelle? La commission a répondu à cette question par la négative: un tel changement ne serait justifié ni du point de vue juridique ni au point de vue politique.

J'en viens au deuxième motif qui a amené le Conseil des Etats à déclarer nulle l'initiative de l'Action nationale. Selon la Chambre haute, la disposition transitoire de cette

initiative, qui prévoit le référendum rétroactif contre des traités déjà en vigueur, violerait le droit international.

Supposons que l'initiative de l'Action nationale soit acceptée par le peuple et qu'un référendum lancé contre un traité existant aboutisse au rejet du traité par le peuple. Quelles seraient les conséquences de ce rejet? Conformément au principe de l'interprétation conforme au droit des gens, la Confédération ou plutôt le Conseil fédéral, parce que c'est lui qui est l'autorité compétente en matière de dénonciation de traité, devrait dénoncer le traité «dans le délai le plus court possible», ce qui est tout à fait régulier et légal et ne viole pas le droit international. On peut donc affirmer qu'il n'est pas question ici de rupture, de dénonciation unilatérale d'un traité international par la Suisse, mais même si cela devait *per absurdum* être le cas, quelles seraient les conséquences de cette violation du droit international? La violation et par conséquent la responsabilité de la Confédération entraîneraient les sanctions normales prévues par le droit des gens. Ce qui ne signifie pas du tout la nullité de l'initiative.

M. Wildhaber, dans l'article que j'ai déjà cité, a examiné la disposition transitoire aussi sous l'angle de la violation du droit international et des limites matérielles qu'il faudrait poser aux revisions constitutionnelles. M. Wildhaber nous dit textuellement: «Eine Initiative, die ihrem Wortlaut nach die Möglichkeit zu so massiven und klaren Völkerrechtsverletzungen gibt, sollte nicht der Abstimmung unterstellt werden. Aus dem Bereich des Internationalen müssen der Schweizer Demokratie notwendigerweise gewisse Schranken erwachsen.» Cet argument n'est pas absolument convaincant.

Nous n'avons dans la constitution fédérale aucune disposition qui permette de fixer les limites matérielles dans le sens exposé par M. Wildhaber. Lors des débats sur la loi concernant les droits politiques, qui se sont déroulés pendant la première semaine de cette session, nous avons discuté une proposition de M. Alder qui voulait donner aux Chambres la possibilité de déclarer nulle une initiative constitutionnelle dans le cas où elle pose des exigences irréalisables. Au cours de ce débat, nous avons entendu un discours exhaustif très intéressant de M. Jean-François Aubert qui nous a montré toutes les difficultés qui apparaîtraient si l'on voulait justement régler ces initiatives qui posent des exigences irréalisables. Je reprends le même argument et je demande si nous pouvons improviser lorsque nous sommes devant un objet qui n'est sûrement pas approprié alors que nous avons déjà rejeté une proposition expresse visant à fixer des limites matérielles à la revision constitutionnelle.

J'en arrive maintenant au troisième motif qui a amené le Conseil des Etats à déclarer nulle l'initiative. Le Conseil des Etats nous dit que la disposition transitoire demande quelque chose d'impossible. Nous sommes encore devant les limites matérielles de la revision constitutionnelle et je vous ai déjà dit, lorsque nous avons examiné les conséquences en droit interne et les conséquences en droit international, que si un référendum contre un traité existant devait aboutir au rejet de ce traité par le peuple, la seule conséquence serait pour la Confédération l'obligation de dénoncer ce traité. C'est un résultat qui n'est pas impossible comme le Conseil des Etats l'a soutenu. Je dois encore mentionner que M. Wildhaber en parlant justement de l'impossibilité de réaliser cette initiative, c'est-à-dire de la «Undurchführbarkeit», nous dit que si jamais l'initiative de l'Action nationale devait être acceptée, la Confédération devrait publier 10 000 pages de traités existants.

Il n'est pas dans mon intention de revenir sur la procédure que suivre devra la Chancellerie fédérale, comme l'a très bien fait M. Hofer. Je dis simplement que M. Wildhaber lui-même a admis que, de toute façon, il serait possible de surmonter cette difficulté par une nouvelle loi. Voilà une contradiction très claire dans l'argumentation de M. Wildhaber. D'un côté, il dit que c'est impossible et, de l'autre,

il admet que, par une nouvelle disposition législative, cette difficulté pourrait être surmontée.

Il y a encore un quatrième motif qui a amené le Conseil des Etats à déclarer nulle l'initiative; si je l'ai pris en dernier, c'est parce qu'il s'agit vraiment du motif le plus étrange, le moins sérieux. Le Conseil des Etats dit que cette disposition transitoire viole l'ordre des compétences de la constitution fédérale. Elle les viole parce qu'elle annule rétroactivement des dispositions que les autorités fédérales ont déjà prises dans l'exercice de leurs compétences constitutionnelles. Une telle interprétation est dangereuse. Elle correspond à une conception conservatrice et la plupart des initiatives constitutionnelles qui ont été présentées ces vingt-cinq dernières années auraient été déclarées nulles de ce point de vue.

J'en arrive à mon conclusion. La raison formelle qui a trait à l'unité de la matière pourrait être justifiée mais alors il faudrait changer fondamentalement la pratique des Chambres fédérales. Je prétends qu'on pourrait changer la pratique, qu'on pourrait donner une interprétation différente de l'article 121, 3e alinéa, de la constitution fédérale, qu'on pourrait, d'autre part et le cas échéant, introduire des limites matérielles à la révision constitutionnelle basées sur le droit non écrit seulement pour des raisons politiques très graves ou seulement le jour où l'initiative législative serait introduite dans notre législation. Mais nous n'en sommes pas encore là et nous avons toutes les raisons d'être très prudents. Toutes les raisons qui ont amené la commission à vous dire de maintenir la décision prise par le Conseil national, c'est-à-dire de déclarer recevable l'initiative de l'Action nationale, sont aussi celles qui nous amènent à vous dire de rejeter la proposition présentée aujourd'hui par Mme Josi Meier, c'est-à-dire de suivre la décision du Conseil des Etats.

Frau Meier Josi: Der Antrag, die Initiative abzuschreiben, weil sie ungültig sei, lag schon bei der ersten Behandlung vor; wir haben diesen Antrag im Herbst verworfen, der Ständerat nahm ihn – wie Sie hörten – mit allen gegen 5 Stimmen an, weil er die Initiative für völkerrechtswidrig und undurchführbar hält und weil sie keine einheitliche Materie behandle. Ich unterbreite Ihnen den Antrag auch hier nochmals, weil wir es uns meines Erachtens zu leicht machten, als wir stillschweigend gegen den Ständerat entschieden. Auch die neuen Ratsmitglieder werden den heutigen Entscheid vor dem Volk vertreten müssen; sie sollten daher Gelegenheit haben, ausdrücklich zu ihm Stellung zu nehmen.

Wir müssen uns bewusst sein, dass wir endgültig entscheiden, wenn wir vom Ständerat abweichen.

Wie verhält es sich mit seinen drei Argumenten? – Der Ständerat kam zum Schluss, es fehle an der Einheit der Materie. Die Verfassung schreibt diese Einheit in Artikel 121 Absatz 3 vor. Die Initiative verlangt in der Tat zwei sehr unterschiedliche Dinge, nämlich das an sich diskutabile allgemeine Referendum für zukünftige Staatsverträge und daneben etwas noch nie Dagewesenes, nämlich eine Art zeitlich beschränktes Auflösungsrecht für alle bestehenden befristeten Staatsverträge. Dieses Auflösungsrecht ist meiner Meinung nach nicht einmal mit den bisherigen, aufgeschobenen Notrechtsgenehmigungen nach Artikel 89bis BV vergleichbar. Den innern Zusammenhang zwischen zwei so verschiedenen Dingen muss man bestreiten. Der Vergleich mit der kürzlichen Abstimmung über Niederlassung und Unterstützung ist nach meiner Ansicht auch falsch; jedenfalls war dort der Zusammenhang viel enger. Nach unserer Auffassung war das Heimatprinzip mit der Frage der Unterstützung immer total verknüpft, und wenn wir vom Heimatprinzip zum Niederlassungsprinzip übergangen, so konnte das im Zusammenhang mit der Niederlassungsfreiheit geregelt werden. Ich gebe zu, die Sünde, Widersprüchliches zu kuppeln, wurde in diesem Parlament auch ohne Eva schon begangen; aber alten Sündern ist die Umkehr bekanntlich nie verboten! Voraussetzung ist einzig, dass der Wille zu einer echten Umkehr bestehe.

Wichtiger als diese Problematik ist allerdings die völkerrechtliche. Wie ich gehört habe, will sich Kollege Friedrich damit auseinandersetzen, so dass ich mich hier, um Sie nicht zu lange hinzuhalten, auf einen Hinweis beschränken kann.

Wir haben in der Kommission Stunden damit verbracht, dieses monströse, rückwirkende Ad-hoc-Referendum, bei dessen Anwendung wir immerhin riskieren, uns international als Rechtsbrecher brandmarken zu lassen, in etwas umzudeuten, das vielleicht unter Umständen doch noch völkerrechtskonform angewendet werden könnte. Nach meiner Auffassung sind wir aber nicht verpflichtet, diese ganzen Umdeutungen vorzunehmen. Die Völkerrechtslehrer sind der Ansicht, eine völkerrechtswidrige Initiative sei unzulässig zu erklären. Weshalb gehen sie dann daran, sie dauernd umzudeuten? Der Text dieser Initiative ist doch völlig klar, er nimmt massive Völkerrechtsverletzungen in Kauf, und wenn wir ihn der Abstimmung unterbreiten, dann tun wir das ebenfalls. Für meinen Teil bin ich nicht gewillt, es zu tun!

Gestatten Sie mir auch nochmals, mindestens am Rand, auf die umstrittene Frage der materiellen Schranken unserer Verfassung hinzuweisen. Was heisst hier «umstritten»? Es heisst, dass gerade das Völkerrecht von der Grosszahl der Rechtslehrer als solch ungeschriebene Schranke anerkannt wird. Mit verschiedensten Regierungserklärungen über den Vorrang des Völkerrechts und über internationale Solidarität haben wir doch wohl dieses Primat anerkannt; für mich jedenfalls gehört es zu den ungeschriebenen Verfassungsrechten. Ich erinnere Sie mit dem Präsidenten daran, dass wir kein Bundesverfassungsgericht haben. Es liegt somit an uns, unsere Verfassung in letzter Instanz selbst zu deuten. Ich frage mich immerhin ernsthaft, ob eine derartige Abkehr von der internationalen Vertragstreue, wie sie diese Initiative vorschlägt, nicht überhaupt wieder einmal den Rahmen einer Partialrevision sprengt. Zu all dem kommt doch die Frage der Durchführbarkeit. Man sagt uns, die Initiative sei rechtlich und faktisch durchführbar. Gestatten Sie aber, dass ich hier meine Zweifel anmelde! Wir haben festgestellt, in einer Reihe von Fällen käme eine schlichte Auflösung nicht in Frage, und der Bundesrat müsste die Verträge weiterhin in Kraft belassen oder provisorisch inhaltlich gleiche Verträge neu abschliessen; in anderen Fällen würde eine Auflösung oder Kündigung begrifflicherweise ins Leere stossen; ich denke etwa an die vorzeitige Kündigung von langfristigen Darlehen. Wir unternehmen also etwas Abstruses, etwas Unsinniges, etwas völlig Abwegiges! Für meinen Teil bin ich auch nicht bereit, dazu ja zu sagen! Ich weiss, dass ich mit meinem Antrag riskiere, den Eindruck zu erwecken, ich nähme die Volksrechte nicht ernst; das ist aber ein Irrtum! Ich möchte sie vielmehr erhalten, und gerade deshalb will ich nicht der Beihilfe an ihrer Zerstörung schuldig werden. Zugegeben, die Ventilwirkung von diskutablen Initiativen darf nicht unterschätzt werden. Aber man darf auch nicht willentlich ein Ventil, aus dem explosives Gas entweicht, vor einem offenen Feuer aufdrehen.

Die Verantwortung mit dem Ständerat dafür zu tragen, dass diese Initiative nicht vorgelegt wird, darf einem um so leichter fallen, weil das Grundanliegen der Initianten, nämlich die Ausdehnung des Referendums in Sachen Staatsvertrag, an sich vom Parlament anerkannt ist und im sogenannten Gegenvorschlag auch zum Ausdruck kommt.

Weber-Arbon: Für eine sehr grosse Mehrheit der sozialdemokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen, in dieser Frage, ob die Initiative der Nationalen Aktion gültig zu erklären sei oder nicht, der Auffassung der Kommission und damit dem Bundesrat zuzustimmen und damit den Antrag von Frau Kollegin Meier abzulehnen. Es fällt auf, dass sich vor allem Vertreter unserer luzernischen Deputation sehr intensiv in bezug auf die Frage der Ungültigerklärung dieser Initiative engagieren. Ich glaube es Frau Kollegin Meier nicht recht, dass sie hier ein unüberwindbares Schuldgefühl bekomme, wenn die Initiative gültig erklärt, aber

andererseits beim Souverän dann die verdiente Abfuhr erfahren wird.

Gibt es neue Gesichtspunkte? müssen wir uns in Fortsetzung der Beratung dieser Materie fragen. Aufgrund einiger Artikel, die zu diesem Thema in der Presse erschienen sind, halte ich es für richtig, nochmals einige Fragen aufzuwerfen und in die richtigen Proportionen zu bringen.

Erstes Stichwort: Einheit der Materie. Ich bitte Sie zu beachten, was vorhin bereits der Herr Präsident unterstrichen hat: Für diese Frage ist nicht bloss Artikel 121 Absatz 3 unserer Verfassung massgebend, sondern auch Artikel 3 Absatz 2 des Initiativengesetzes vom 23. März 1962. Das ist gewissermassen eine Interpretation des Verfassungstextes, der lautet: «Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Punkten eines Volksbegehrens ein innerer Zusammenhang besteht.» Ein innerer Zusammenhang liegt nach unserer Auffassung gerade hier vor: Der erste Punkt der Initiative ist das Postulat eines allgemeinen fakultativen Staatsvertragsreferendums; der zweite Punkt ist der allerdings – das sei zugegeben – ungewohnte Versuch, eine Referendumsfrist einzuführen für bereits bestehende, befristete Staatsverträge.

Es war nun etwas merkwürdig, feststellen zu müssen, dass dieser Artikel des Gesetzes aus dem Jahre 1962 bei dem sonst in rechtlichen Fragen doch sehr gewissenhaften Ständerat weder in der Vorberatenden Kommission, noch im Plenum überhaupt erwähnt oder erläutert worden ist.

Das zweite Stichwort ist die Völkerrechtswidrigkeit. Die Antwort auf diese Frage ist nach meiner Auffassung eine Sache der Auslegung des zweiten Teiles der uns vorgelegten Initiative. Der ominöse Satz lautet hier: «Zum gleichen Zeitpunkt beginnt die Referendumsfrist für bestehende, befristete Staatsverträge mit dem Ausland.»

Schon der erste Teil dieses Satzes ist auslegungsbedürftig. Was heisst das: Zum gleichen Zeitpunkt beginnt die Referendumsfrist? Wenn man es wörtlich nimmt, würde es bedeuten, dass gleich am Abstimmungssonntag diese 90tägige Frist zu laufen beginnen würde. Vernünftigerweise müssen wir aber auch für einen solchen Fall die Verfahrensvorschriften beachten, wie sie nicht nur in der Praxis der Bundeskanzlei, sondern in einem Bundesgesetz betreffend Volksabstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse vom 17. Juni 1874 enthalten sind. Also kann eine Referendumsfrist doch erst zu laufen beginnen, wenn die Publikation des referendumpflichtigen Bundesbeschlusses erfolgt ist. Was ist zu publizieren? Nach dem Wortlaut des Gesetzes der Bundesbeschluss, welcher diesem Referendum untersteht. Gesetzt den Fall, die Initiative würde angenommen, wären also alle Bundesbeschlüsse zu publizieren, welche sich auf die Genehmigung eines derartigen Staatsvertrages beziehen, nicht aber unbedingt alle diese Staatsverträge selber. Die Behauptung, es müsste eine Sonderausgabe des «Bundesblattes» mit über 10 000 Seiten veröffentlicht werden, entpuppt sich wohl eher als Kinderschreck.

Auslegungsbedürftig ist aber auch im zweiten Teil der Initiative der Passus: Referendumpflicht für bestehende, befristete Staatsverträge. Wenn man das wörtlich interpretieren wollte, würde es bedeuten, dass auch jene Staatsverträge dem Referendum neu unterstellt werden müssten, die schon bisher dem Referendum unterstanden, weil sie auf eine längere Frist als 15 Jahre abgeschlossen waren. Gehören sie auch dazu? Müsste also diese Gruppe von Staatsverträgen noch einmal dem Referendum unterstellt werden? Ich glaube nicht. Auch hier ist eine vernünftige Auslegung am Platz: Alle jene Bundesbeschlüsse, die sich auf Staatsverträge beziehen, die noch nicht dem Referendum unterstellt waren, müssten diesem Referendum unterstellt werden.

Eine dritte Auslegungsfrage, die in der Diskussion schon wiederholt in Erscheinung getreten ist: Was hätte die Annahme eines Referendums in einer derartigen Volksabstimmung zur Folge? Meines Erachtens kann niemals davon die Rede sein, dass *ex nunc*, gewissermassen von diesem Abstimmungssonntag weg, der betreffende Staats-

vertrag nicht mehr gültig wäre; also ist auch hier eine Interpretation notwendig. Ein solches Referendumsergebnis könnte nur so verstanden werden, dass der Bundesrat den Auftrag hätte, einen derartigen befristeten Staatsvertrag auf den vertraglich nächsten Termin zu kündigen.

Ich frage mich übrigens, ob ein solcher Auftrag nicht bloss formalrechtliche Bedeutung, sondern politischen Stellenwert haben könnte, denn unser Referendumsrecht – das sei einmal grundsätzlich betont – ist in seiner verfahrensrechtlichen Ausgestaltung ein Referendumsrecht *ante* und nicht *post*, wie wir es beispielsweise aus Italien kennenlernten, wo ein bereits in Rechtskraft befindliches Gesetz zur Frage der Scheidung dem Referendum hat unterstellt werden können.

Zum Schluss sei betont, dass ich nicht etwa ein Befürworter der Initiative bin. Ich halte dafür, dass diese Initiative ein liederliches, oberflächliches, nicht durchdachtes Machwerk darstellt, das eigentlich nicht einmal ein Staatsbegräbnis verdienen würde. Aber in diesem Fall haben wir doch politisch zu entscheiden, gewissermassen nach dem Grundsatz: *in dubio pro populo*, im Zweifel zugunsten der Volksrechte.

M. Auberit: Le groupe libéral et évangélique me charge de vous dire qu'il est favorable à la reconnaissance de la validité de l'initiative de l'Action nationale. Il ne partage donc ni l'avis du Conseil des Etats, ni celui que Mlle Meier a développé tout à l'heure. Je peux même vous annoncer que, cette fois-ci, le groupe libéral et évangélique est unanime.

Vous avez entendu les raisons pour lesquelles le Conseil des Etats conclut à la nullité de l'initiative: il y voit une violation de la règle de l'unité de la matière, une inadmissible modification de l'ordre des compétences, une incompatibilité avec le droit des gens. J'aimerais reprendre ces trois arguments devant vous.

D'abord, la règle de l'unité de la matière. La plupart des revisions partielles de la constitution que nous soumettons au vote du peuple et des cantons contiennent plus d'une idée. Celles qui ne portent que sur une seule idée sont rares. Cette constatation ne s'applique pas seulement aux initiatives populaires, mais aussi à celles qui émanent de notre Conseil. Pensez au régime des finances ou à l'article conjoncturel. Même l'initiative, apparemment simple, sur la participation comprend plusieurs idées: vous pouvez être pour la participation dans les entreprises, sans être pour la participation dans les administrations; vous pouvez être pour la participation des travailleurs, sans être pour la participation des fonctionnaires syndicaux. Bref, il y a peu de revisions partielles de la constitution qui ne contiennent pas au moins deux idées. C'est pourquoi il nous faut être extrêmement prudents, lorsque nous appliquons l'article 121, 3e alinéa, de la constitution.

Le rapporteur au Conseil des Etats m'a fait le plaisir de me citer à l'appui de sa thèse – vous savez que, pour un auteur, c'est toujours extrêmement flatteur d'être cité –; mais j'ai dû constater avec regret qu'il m'avait mal compris, preuve que je n'avais pas été clair; j'aimerais ici réparer cette faute.

Il est difficile de savoir ce qu'est le rapport intrinsèque entre deux idées que réclame la loi fédérale sur les initiatives. Peu de critères sont certains. Il en est un, toutefois, auquel j'ai cru pouvoir m'arrêter, c'est le suivant: si vous pouvez vouloir A sans vouloir B, mais que vous ne pouvez pas vouloir B sans vouloir A, le principe de l'unité de la matière n'est en tout cas pas violé. Ce que je raconte peut paraître pédant, mais le sujet se prête à la pédanterie.

Comment se présente alors l'initiative de l'Action nationale? Vous pouvez évidemment vouloir la première proposition, le référendum contre les futurs traités, sans vouloir la deuxième proposition, le référendum contre les anciens traités. Mais vous ne pouvez pas raisonnablement vouloir le référendum contre les anciens traités sans vouloir aussi le référendum contre les futurs traités; sinon cette initia-

tive n'aurait guère d'effet. Ce n'est pas là, Monsieur Barchi, une interprétation large du principe de l'unité de la matière; j'estime que même une interprétation stricte de l'article 121, 3e alinéa, nous oblige à tenir l'initiative pour valable. En effet, il n'aurait pas été raisonnable de diviser l'initiative de l'Action nationale en deux propositions (la proposition principale et la proposition secondaire), pour les soumettre séparément au peuple. La deuxième proposition n'aurait en aucun sens.

Je passe maintenant au deuxième argument. M. Luder disait au Conseil des Etats: «Cette initiative populaire modifie l'ordre des compétences.» Il est vrai qu'aujourd'hui le Conseil fédéral est seul compétent pour dénoncer les traités internationaux. Il est vrai que, si l'initiative de l'Action nationale était acceptée, le peuple pourrait lui en intimer l'ordre. Et après? Depuis quand le constituant ne peut-il plus défaire ce qu'il a fait? M. Barchi l'a fort bien démontré tout à l'heure.

Le troisième argument tient à l'incompatibilité avec le droit des gens. Ce point inclut d'ailleurs un autre grief dont on a beaucoup parlé, celui de l'inexécutabilité. Trois questions se posent ici: d'abord, si le droit des gens prime le droit interne; ensuite, si, dans l'hypothèse où une initiative populaire viole le droit des gens, il appartient à l'Assemblée fédérale d'en constater la nullité ou s'il appartient au peuple et aux cantons de le faire; enfin, si l'initiative de l'Action nationale viole effectivement le droit des gens.

A la première question, nous répondons presque tous, je crois, par l'affirmative: oui, le droit des gens prime le droit interne. La deuxième question est déjà plus délicate et je vous assure que l'histoire de l'Action nationale m'amènerait presque à modifier mon opinion. Jusqu'ici j'ai toujours soutenu qu'il appartenait au peuple et aux cantons seuls de faire bonne justice des initiatives qui étaient contraires au droit des gens. Je ne suis pas très loin d'infléchir ma pensée sur ce point et de dire qu'il appartient à l'Assemblée fédérale de le décider elle-même. Mais je n'ai pas besoin de le faire, parce que, sur la troisième question, je considère que l'initiative de l'Action nationale ne viole précisément pas le droit des gens.

Cette initiative doit être interprétée d'une manière raisonnable, je dirai même d'une manière conforme aux principes juridiques supérieurs à ceux de notre Etat. Ainsi comprise, elle n'est nullement contraire au droit des gens, comme MM. Hofer et Barchi l'ont montré. M. Müller avait d'ailleurs dit lui-même, en septembre, que les auteurs de l'initiative l'entendaient dans un sens qui était compatible avec le droit des gens. Ce qui signifie ceci: à supposer qu'elle soit acceptée, à supposer qu'ensuite le référendum soit demandé contre d'anciens traités, à supposer qu'enfin le résultat du vote populaire soit négatif à leur égard, voici l'effet de cette opération: Si le traité est conclu pour une durée déterminée, il ne pourra plus être reconduit à l'expiration du terme et peut-être même que des négociations devront être entreprises pour en modifier le contenu. Si le traité n'est pas conclu pour une durée déterminée, il devra être dénoncé pour le plus prochain terme conventionnel. Cela veut dire, pour le traité de 1964 sur l'immigration des travailleurs italiens, qu'il devrait être dénoncé pour le 31 décembre de la prochaine année civile, moyennant un préavis de six mois; et, pour la convention de sauvegarde des droits de l'homme, qu'elle devrait être dénoncée pour le 29 novembre 1979, sur un préavis de même durée. Bref, l'initiative n'est pas contraire au droit des gens. Par conséquent, vous n'avez pas ici à vous ériger en juges d'un délit qui n'existe pas.

Conclusion: on a dit parfois que cette initiative était l'exemple d'école où l'Assemblée fédérale pourrait exercer sa juridiction. J'irais presque jusqu'à soutenir le contraire. En tout cas, ce n'est pas maintenant que vous devez mettre la main dans l'engrenage dangereux de l'annulation des initiatives. Aujourd'hui, c'est l'Action nationale que vous visez; demain, ce sera le groupe des indépendants;

une autre fois, les socialistes et, qui sait? peut-être même un jour la très modérée Union démocratique du Centre.

Koller Arnold: Ich glaube, es ist vor allem ein Gebot der Fairness, dass wir bei der rechtlichen Beurteilung dieser Volksinitiative keine anderen Massstäbe anwenden als auf unsere eigene gesetzgeberische Arbeit. Wenn wir das tun und die Gründe untersuchen, auf die sich die Befürworter der Ungültigkeit berufen, dann stellen wir folgendes fest: Es geht doch nun einfach nicht an, dass man plötzlich tut, als ob das Prinzip der Einheit der Materie verlangen würde, dass eine Volksinitiative nur eine einzige Frage enthalte. An ein solch eng gefasstes Prinzip der Einheit der Materie halten wir uns in unserer eigenen Gesetzgebungstätigkeit auch nie. Ich brauche nicht einmal an den Sündenfall der Wirtschaftsartikel zu erinnern; praktisch jede Verfassungsvorlage, die wir dem Volk vorlegen, enthält mehr als eine Frage. Nötig ist nur, dass die mehreren Fragen innerlich sachlich zusammenhängen. Und dieses Erfordernis erfüllt auch die Initiative der Nationalen Aktion. Also könnten wir unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Materie die Volksinitiative nur ungültig erklären, wenn wir unsere eigene Praxis änderten, die wir dann wahrscheinlich schon im ersten praktischen Fall wieder über den Haufen werfen würden. Ist eine solche Haltung aber fair?

Zweitens wird geltend gemacht, die Initiative der Nationalen Aktion könnte zu derart massiven Völkerrechtsverletzungen führen, dass wir aus diesem Grunde die Initiative ungültig erklären müssten. Nun lässt der Initiativtext freilich offen, welches die Wirkung eines negativen Referendumsausgangs wäre. Bei vernünftiger, völkerrechtskonformer Auslegung müsste indes ein negativer Ausgang des Referendums zweifellos so ausgelegt werden, dass hierin ein verbindlicher Auftrag an den Bundesrat läge, den Staatsvertrag auf den nächstmöglichen Termin zu kündigen. Von den bestehenden, befristeten Staatsverträgen ist die grosse Mehrzahl kündbar. Es kann also nicht davon die Rede sein, dass es zu massiven Völkerrechtsverletzungen kommen könnte.

Ein echtes juristisches Problem stellt meiner Meinung nach eigentlich nur eine Gruppe von Staatsverträgen. Das sind nämlich jene, die auf weniger als 15 Jahre befristet und unkündbar sind; denn bei diesen ist nun tatsächlich nicht auf den ersten Blick ersichtlich, worin das Resultat eines negativen Referendumsausganges bestehen könnte, weil sich hier die Möglichkeit der völkerrechtskonformen Kündbarkeit nicht anbietet. Nun zeigt sich aber erstens, dass zu dieser Kategorie von Staatsverträgen offenbar nur eine verschwindend kleine Zahl aller bestehenden, befristeten Staatsverträge gehört. Man hat geradezu Mühe, Staatsverträge zu finden, die auf weniger als 15 Jahre befristet und unkündbar sind. Aber auch für jene wenigen, die es gibt, bieten sich durchaus praktikable Möglichkeiten an. So müsste man in solchen Fällen wahrscheinlich annehmen, dass der Bundesrat und überhaupt alle Organe des Bundes solche Verträge nach dem negativen Ausgang des Referendums nicht mehr anwenden dürften. Nur bei solchen Staatsverträgen könnte es somit tatsächlich zu Völkerrechtsverletzungen kommen. Bekanntlich haben wir in unserem Staatsrecht aber keinen Satz, der sagt: Völkerrecht bricht Landesrecht. Das Bundesgericht hat in einer neuesten Entscheidung sogar ausdrücklich erklärt, dass der staatliche Gesetzgeber völkerrechtswidriges Landesrecht erlassen kann, wobei die Schweiz dann freilich die völkerrechtlichen Folgen einer Vertragsverletzung zu tragen hat. Wie das Bundesgericht in dem genannten Entscheid feststellte, hat das Parlament solche Vertragsverletzungen schon in Kauf genommen. Ist es da nicht wiederum unfair, auf eine Volksinitiative andere Massstäbe anzuwenden, als wir sie auf unsere eigene Gesetzgebungsarbeit anwenden?

Nun zum Schluss doch noch eine politische Überlegung, obwohl das Ganze eine Rechtsfrage ist. Unser aller und des Bundesrates *ceterum censeo* gegenüber allen Extre-

misten – stehen sie links oder rechts – ist immer wieder, dass unser Staat genügend demokratische Einrichtungen anbietet, um ihre Postulate auf legalem Wege durchzusetzen. Und nun wollen Sie hingehen, und aus mehr als zweifelhaften formalistischen Gründen eine Volksinitiative ungültig erklären? Müsste man ein solches Verhalten nicht als widersprüchlich oder sogar pharisäisch bezeichnen? Ich verstehe, dass man angesichts der Flut der Volksinitiativen versucht sein kann, hier einmal ein Exempel zu statuieren. Das ist aber nicht der Weg, um dieses brennende Problem zu lösen.

Müller-Zürich: Zuerst möchte ich beiden Kommissionsreferenten für ihre verantwortungsbewusste wie objektive Orientierung herzlich danken. Damit wir einer gesteuerten Fehlinformation entgehen, erlaube ich mir, die von einigen beauftragten Juristen in der «Neuen Zürcher Zeitung» und anderswo vorgebrachten einseitig gewählten Argumente ihrer Dialektik zu entkleiden, um zu sehen, was bei diesem staatsrechtlichen Striptease für eine Beurteilung der Gültigkeitsfrage dieser Initiative rechtserheblich noch übrig bleibt. Ich umschreibe Ihnen den Standpunkt der Initianten:

1. Es wird behauptet, ein Staatsvertragsreferendum gefährde überhaupt generell die Verhandlungsfähigkeit und Vertragsfähigkeit der Schweizerischen Eidgenossenschaft. In diesem Zusammenhang sei auf die Weltmacht USA verwiesen, deren Kongress ein weit aufwendigeres Prüfungsverfahren von Staatsverträgen kennt als unser Land. Oft werden im Kongress Staatsverträge monatelang erörtert, blockiert und am Ende gar abgelehnt; Staatsverträge, hinter denen dagegen eine Volksmehrheit beim fakultativen Referendum steht, sind von der Nation verbürgt, gewinnen mit ihm an Glaubwürdigkeit. Die auf das fakultative Referendum gerichtete Initiative gefährdet unsere völkerrechtliche Glaubwürdigkeit überhaupt nicht; sie erhöht sie.

2. Zur Frage, ob Völkerrecht unser Verfassungsrecht breche, sei auf das Präjudiz der bundesrätlichen Botschaft zur Rheinau-Initiative verwiesen. Der Bundesrat vertritt seit Jahren einhellig die Auffassung, Völkerrecht könne Bundesstaatsrecht nicht brechen. Er erklärt sogar, notfalls könne völkerrechtswidriges Verfassungsrecht vom Souverän auf dem Initiativweg kreiert werden. Seit Zulassung der Rheinau-Initiative zur Volksabstimmung – darüber sind sich unsere Völkerrechtler mehrheitlich im klaren – gilt diese Praxis des Bundesrates und der eidgenössischen Räte. Die eidgenössischen Räte haben hier mangels Ueberprüfungsmöglichkeit des Bundesgerichtes (gemäss Art. 113 Abs. 3 unserer Verfassung) nach bewährter Lehre und Ueberlieferung zu entscheiden, was rechtens ist. Herr Bundesrat Graber hat in seinen bemerkenswerten staatsrechtlichen Erwägungen in der ständerätlichen Debatte an der bisher vertretenen Auffassung eindeutig festgehalten, wonach die vorliegende Initiative ebensowenig wie die ehemalige Rheinau-Initiative ungültig ist. Ueber die Grenzen des Initiativrechts haben wir uns in den ersten Tagen dieser Session anlässlich der Beratung der politischen Rechte eingehend auseinandergesetzt. Dabei hat unsere Volkskammer die volksnähere, demokratischere Fassung des Bundesrates vorgezogen, die das Initiativrecht nicht willkürlich einschränkt. Willkür und wirklich keine Heldentat wäre es, hier jahrezehntelang geübte Praxis abzubrechen, weil man es mit einer kleinen Partei zu tun hat. Man vergesse aber nicht die 60 000 Unterzeichner und damit den geäusserten Willen des Stimmvolkes, das uns kürzlich in diesen Rat gewählt hat. Herr Bundesrat Graber fügte unter Berufung auf die Staatsrechtslehrer Aubert, Burckhardt und Huber in seinem Ständeratsreferat hinzu, wenn man schon für unsere Demokratie befremdlicher Weise eine Begrenzung des Initiativrechts neu einführen wolle, dann solle man es nicht auf dem Schleichweg eines einmaligen Parlamentsbeschlusses tun. Vielmehr schlug unser Ausserminister vor, man möge alsdann den Mut aufbringen, eine Einschränkung des Initiativrechts auf dem ordentli-

chen Weg der Volksabstimmung in der Verfassung zu verankern. Unsere Verfassung sieht im einschlägigen Artikel 121 Absatz 6 keine Möglichkeit der Ungültigkeitserklärung von Volksinitiativen vor, wenn die dort genannten Erfordernisse der Einheit der Form und Einheit der Materie erfüllt sind. Staatsverträge mit Kündigungsklauseln können gemäss ihrer Klausel vertragskonform rechtmässig vom Bundesrat gekündigt werden. Zu behaupten, eine solch vertragskonforme Kündigung sei Völkerrechtsbruch, ist schlicht und einfach vorsätzliche Irreführung der Öffentlichkeit.

3. Zur Frage der Rückwirkung: Gemäss Uebergangsbestimmung der Initiative würden alle bestehenden Staatsverträge gültig bleiben, alsdann der 90tägigen Referendumsmöglichkeit fakultativ unterstellt und bei erfolgreichem Referendum erst noch dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt. Das Referendum richtete sich allein auf den Parlamentsbeschluss und nicht auf den Völkerrechtsvertrag. Aufgrund eines gegebenenfalls verwerfenden Ergebnisses hätte der Bundesrat den abgelehnten Staatsvertrag gemäss Kündigungsklausel zu kündigen. Herr Bundesrat Graber und Staatsrechtler können in diesem rechtskonformen Vorgehen keine Rückwirkung erblicken, die rechtsethisch verpönt wäre. Gemäss Gewaltentrennungsprinzip unseres Staatsrechts können weder Volk noch Stände oder Parlament einen Staatsvertrag aufkündigen, sondern allein der Bundesrat als oberstes Exekutivorgan. Der Souverän bzw. das Parlament können nur den Befehl dazu erteilen. In jedem Fall wird ein Staatsvertrag nie rückwirkend *ex tunc*, sondern nur *pro futuro ex nunc* ausser Kraft gesetzt werden können. Das ganze zähflüssige Prozedere zur Auflösung eines Staatsvertrages würde ohnehin zwei bis drei Jahre beanspruchen. Auch hierin befindet sich die Initiative auf sicherem Rechtsboden.

4. Sodann wurde das Argument des mangelnden Erfordernisses der Einheit der Materie aufs neue in die Diskussion geworfen. Folgendes sei dazu eindeutig festgehalten: Artikel 3 Absatz 2 des Bundesgesetzes über das Verfahren auf Revision unserer Verfassung erläutert den Begriff der Einheit der Materie von Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung. Die Einheit der Materie, wie Sie hörten, ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Punkten eines Volksbegehrens ein innerer Zusammenhang besteht. Die Initiative richtet sich generell und prinzipiell auf die Ueberprüfbarkeit aller Staatsverträge seitens des Volkes vermittelt des fakultativen Referendums. Nicht materiell, sondern lediglich formell im Sinne einer anders kaum formulierbaren, kurzgefassten Uebergangsbestimmung werden notwendigerweise in der Staatsvertragsinitiative bisherige und künftige Staatsverträge getrennt erwähnt. Vom Kommissionsprecher wurde im Ständerat zu konstruieren versucht, das Initiativbegehren beziehe sich gleichzeitig auf zwei verschiedene Gegenstände, bisherige und neue Staatsverträge. Damit sei der Stimmbürger gezwungen, entweder beiden zuzustimmen oder die ganze Initiative abzulehnen. Herr Luder verlangte trotz der Initiativenflut ausgerechnet hierfür zwei getrennte Initiativen. Die Unterscheidung zwischen bisherigen und künftigen Staatsverträgen ist bei der Absicht der Initianten, alle Staatsverträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen, rein technisch bedingt, um den Zeitpunkt des Fristenlaufs des fakultativen Referendums für bisherige Verträge festzulegen. Die gesuchte Unterscheidung wurde im Ständerat von verschiedenen Ratsmitgliedern gegeisselt und von Herrn Bundesrat Graber als anmassend, herausfordernd und daher unhaltbar abgelehnt. Zum Begriff der Einheit der Materie erklären die Professoren Fleiner und Giacometti (Bundesstaatsrecht S. 731), diese sei gegeben, wenn die einzelnen Punkte der Volksinitiative innerlich zusammenhängen. Der innere Zusammenhang müsse auch zwischen den einzelnen geplanten Massnahmen selber bestehen: «Dies ist der Fall, wenn die vorgeschlagenen Massnahmen in einer logischen Beziehung zueinander stehen, die eine also logischerweise die andere zur Folge hat, oder wenn die geplante Mass-

nahme notwendiges Mittel für die Anwendbarkeit der anderen ist. Denn in einem solchen Falle wird im allgemeinen die Zustimmung zu einer der vorgeschlagenen Massnahmen diejenigen zu den anderen nach sich ziehen.» Angewendet auf die vorliegende Initiative, stellen wir fest, dass die einzelnen Punkte innerlich zusammenhängen und teleologisch das gemeinsame, gleiche Ziel anstreben, alle Staatsverträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Auch der innere Zusammenhang zwischen den einzelnen geplanten Massnahmen, alle Staatsverträge zu erfassen, ist gegeben. Da dies nicht anders möglich ist, hat die 90tägige Referendumsfrist für bisherige Verträge noch zu laufen. Die vorgeschlagenen Massnahmen stehen in enger Beziehung zueinander. Uebrigens könnte eine verschiedene Behandlung von bisherigen und neuen Staatsverträgen höchstens zu unerwünschten Diskriminierungen führen. Man erinnere sich z. B. nur der Meistbegünstigungsklausel.

5. Endlich wird die landesrechtliche Durchführbarkeit der Uebergangsbestimmung angezweifelt. Beseelt vom Triebe, doch noch ein Haar in der Suppe zu finden, meint Professor Rechthaber, Entschuldigung Wildhaber, man müsste alle bisherigen Staatsverträge allenfalls veröffentlichen. Die meisten sind längst im «Bundesblatt» veröffentlicht und vergilbt. Soweit nicht, könnten diese auf der Bundeskanzlei und in den kantonalen Staatskanzleien während 90 Tagen aufgelegt werden; Druckkosten fallen damit generell dahin.

Damit sind alle Ungültigkeitsargumente sachlich entkräftet. Die Initiative ist gültig. Gestützt auf die angestellten Erwägungen bitte ich Sie, an der Gültigkeitserklärung festzuhalten und den Antrag Meier abzulehnen, womit wir auch ein Bekenntnis zur Demokratie ablegen, und wäre es allein um pragmatisch mit diesem Gegengewicht den autoritären Gegenvorschlag des Ständerates durch den Nationalrat noch zu liberalisieren. Ich danke Ihnen.

Friedrich: Ich gehöre zu den von Frau Meier vorhin angesprochenen Neulingen in diesem Rat, der die bisherige Debatte über diese Materie nicht mitbekommen hat. Ich bin also im guten wie im schlechten Sinne nicht vorbelastet. Ich unterstütze den Antrag von Frau Meier, diese Initiative sei in Uebereinstimmung mit dem Beschluss des Ständerates als ungültig zu erklären. Dabei stehen für mich die völkerrechtlichen Erwägungen durchaus im Vordergrund.

Sie wissen, dass diese Initiative in ihrer Uebergangsbestimmung auch für bestehende befristete Staatsverträge die Einführung des fakultativen Referendums begehrt.

Aus dem Initiativtext – das scheint mir eine erste wesentliche Feststellung zu sein – geht nun aber in keiner Weise hervor, was denn eigentlich mit völkerrechtlich gültigen bestehenden Verträgen geschehen soll, falls sie nachträglich in einer Abstimmung verworfen werden. Die Folge könnte eine blosser Kündigung im Rahmen des vertraglich Möglichen sein; das wäre selbstverständlich rechtlich zulässig. Sie könnte aber auch eine sofortige einseitige Beendigung des Vertrages durch die Schweiz bedeuten; das wäre ebenso selbstverständlich rechtswidrig. Es wird nun hier – vorhin wieder von Herrn Müller – die Variante Kündigung in den Vordergrund geschoben. Dabei ist aber zu bedenken, dass es bestehende Verträge gibt, die zumindest auf Jahre hinaus nicht kündbar sind; ob das viele oder wenige sind, ist vollkommen gleichgültig, denn es geht hier um das Prinzip. Da erhebt sich nun die entscheidende Frage: Ist es wirklich denkbar, ist es politisch realistisch, anzunehmen, dass ein vom Volk abgelehnter Vertrag allenfalls noch über viele Jahre hin eingehalten würde? Mir scheint das politisch kaum möglich, kaum denkbar zu sein, so dass praktisch doch die Variante der sofortigen Ungültigkeit eines solchen Vertrages im Vordergrund steht. Ich behaupte nicht, das sei der einzig mögliche, der absolut zwingende Schluss, aber er ist meines Erachtens – mit Professor Wildhaber gesprochen – nicht nur möglich, sondern er ist sogar wahrscheinlich. Wenn die Initiative

diese Wahrscheinlichkeit enthält, dann enthält sie doch auch die Voraussetzungen eines klaren Rechtsbruches. Diese Möglichkeit ist immerhin auch von Herrn Koller ausdrücklich zugegeben worden.

Da liegt für mich der entscheidende Punkt. Die Richtlinien der Regierungspolitik zeigen die internationale Verflechtung unseres Landes als eine Tatsache. Sie sprechen einer aktiveren Aussenpolitik in dem Sinne das Wort, dass wir dieses Netz internationaler Verflechtung künftig vermehrt mitgestalten sollten. Wir können aber diesen Gestaltungswillen nicht wie die vorhin angeführten Vereinigten Staaten mit irgendwelchen Machtmitteln zur Geltung bringen. Wir haben nichts dergleichen einzusetzen. Wir haben nur eines anzubieten, nämlich die Vertragstreue und die absolute, von keinem Schatten befleckte Vertrauenswürdigkeit. Für uns als Kleinstaat ist die unbedingte rechtliche Zuverlässigkeit und die damit verbundene Moral die einzig mögliche Basis. Das ist die Grundlage jeder schweizerischen Aussenpolitik überhaupt.

Die Initiative stellt nun meines Erachtens ausgerechnet diese entscheidende Grundlage in Frage; sie nimmt mindestens in Kauf und schafft die Voraussetzungen dafür, dass die Schweiz vertragsbrüchig werde. Damit setzt sie unsere völkerrechtliche Glaubwürdigkeit aufs Spiel. Sie tut das zunächst einmal konkret mit der mehrfach erwähnten Uebergangsbestimmung, mit welcher sie rechtskräftige Verträge nachträglich einem negativen Volksentscheid aussetzt. Ihre Gültigkeitserklärung hätte aber meines Erachtens noch einen zweiten, sogar sehr viel grundsätzlicheren Aspekt. Wenn wir nämlich die Einführung eines nachträglichen, rückwirkenden Referendums als zulässig erklären, so bedeutet das doch logischerweise, dass später erneut jeder beliebige Vertrag in genau gleicher Weise in Frage gestellt werden kann. Ich möchte diese Feststellung unterstreichen, weil sie mir sehr wichtig erscheint, denn diese präjudizielle Wirkung für die Zukunft, dieser sozusagen institutionalisierte Verdacht künftigen Rechtsbruches scheint mir noch weit schlimmer zu sein als der unmittelbare Effekt. Darüber hilft meines Erachtens auch die Berufung auf die Volksrechte nicht hinweg. Es geht hier nicht einfach um formalistische Gründe, sondern um sehr ernsthafte materielle Bedenken.

Dieser Auffassung kann wohl kaum entgegengehalten werden, es gebe für Verfassungsrevisionen und damit auch für das Initiativrecht keine materiellen Schranken. Ich möchte mich keineswegs in diesen, überdies durchaus offenen Streit der Gelehrten einlassen. Denn es geht meines Erachtens gar nicht um dieses Problem, sondern es geht schlicht und einfach um die Verbindlichkeit von Verträgen. Der korrekt abgeschlossene Vertrag hat meiner Auffassung nach einen autonomen Charakter, neben Verfassung und Gesetz. Alles andere würde doch letztlich eine Verneinung des Institutes des Vertrages überhaupt bedeuten, denn das Wesen des Vertrages ist doch gerade seine Verbindlichkeit. Stellen Sie das in Frage, so stellen Sie den Vertrag als Rechtsinstrument überhaupt in Frage. Es sind meines Erachtens diese möglichen völkerrechtlichen Folgen, vorab die Beeinträchtigung unserer rechtlichen Glaubwürdigkeit, die gegen die rechtliche Gültigkeit dieser Initiative sprechen. Ich übersehe aber in keiner Weise, dass es auch Gründe für die Gültigkeit gibt. Ich mache auch keine Vorwürfe an die Kommission. Es geht um ein Abwägen von Pro und Contra, und bei diesem Abwägen wiegen für mich die völkerrechtlichen Bedenken schwerer.

Oehen: Alle bisherigen Diskussionen um die Initiative haben meines Erachtens in folgenden Punkten eine Klärung gebracht:

– Die Einheit der Materie wird in der vorliegenden Initiative nicht verletzt. Anderslautende Darstellungen haben sich als nicht stichhaltig entpuppt. Sie halten einer vertieften Betrachtung nicht stand.

– Die immer wieder kolportierte Behauptung, die Schweiz würde im Falle einer Annahme zur Brechung von Völker-

recht gezwungen, ist – und das möchte ich vor allem auch noch an Herrn Kollega Friedrich sagen – eher als eine Vorwegnahme von Abstimmungspropaganda denn als ernstzunehmender Einwand gegen die Gültigkeit der Initiative zu werten. Der Einwand wird nicht dadurch wahr, dass man ihn immer wiederholt. Richtig und erfreulicherweise hat denn auch unsere Kommission nach erneuter Beratung festgestellt, dass die Initiative weder etwas Unmögliches verlange, noch völkerrechtswidrig sei. Die eher mageren Argumentationen im Ständerat gegen die Gültigkeit der Initiative lassen keinen Zweifel darüber offen, dass der Entschluss des Ständerates weniger sachbegründet war, als vielmehr der Stossrichtung der Initiative und den Initianten selbst gait. Ich erinnere an die Aussage von Herrn Kollega Aubert in seinem Referat. Er hat das Problem richtig umrissen.

Zu meinen lieben Luzerner Kollegen möchte ich sagen, dass sie offensichtlich speziell gern einem «exportierten» Luzerner eins ans Bein wischen wollen und sich deshalb in dieser Frage so sehr engagieren. Die Angst vor einer möglichen Annahme der klaren und jedermann verständlichen Regelung laut Initiativtext zeigt, dass gewisse Kreise unseres Bundesparlamentes den Ausbau der Volksrechte bei Staatsverträgen offenbar gar nicht wünschen. Diese Feststellung kann auch durch den vom Ständerat genehmigten neuen Verfassungstext belegt werden, der von unserem Rat (der sich von Natur aus mehr an den Vorstellungen der Bürgerschaft als derjenigen einer elitären Führungsschicht ausrichtet) sicher nicht angenommen wird. Gerade deshalb muss dann auch den Gegnern unserer Initiative an der Gültigkeitserklärung gelegen sein, soweit sie tatsächlich eine Verbesserung des heutigen unbefriedigenden Zustandes in der Frage der Mitbestimmung des Volkes bei Staatsverträgen wirklich wünschen. Der Ständerat wird doch zweifellos eher zu Zugeständnissen im Sinne der Auffassung unseres Rates bereit sein, wenn er weiss, dass der neue Verfassungsartikel in der Volksabstimmung gegen die Konkurrenz der Initiative der Nationalen Aktion bestehen muss. Aufgrund dieser politischen Nützlichkeitsabwägung schiene uns eine Ungültigkeitserklärung nicht nur ein Stoss gegen die Volksrechte und unsere bisherige Praxis zu sein, sondern auch als politisch-taktischer Fehler eingestuft werden zu müssen.

Es erscheint mir nach den gefallenem Voten notwendig, zu betonen, dass jene, die für die Gültigkeit der Initiative plädieren, sich damit keineswegs für ihre spätere Stellungnahme binden. Bei dieser Gelegenheit gestatte ich mir, all jenen, die es betreffen mag, zu sagen – seien sie hier unten im Saale oder oben auf der Presstribüne –, dass es wenig Mut dazu braucht, die politische Arbeit einer kleinen Gruppe mit despektierlichen Ausdrücken zu bedenken. Wesentlich tapferer wäre es, das Ergebnis der politischen Arbeit der letzten 25 Jahre dem tatsächlichen Resultat entsprechend zu werten; ein wenig reiches Ergebnis, das trotz der Hilfe eines Heeres von hochangesehenen Politikern, Wissenschaftlern und Wirtschaftsfachleuten zustande gekommen ist.

Gewisse Kollegen und Kolleginnen scheinen bei weitem nicht mehr den hohen Respekt vor den Volksrechten zu haben, wie er seinerzeit noch vom damaligen Bundesrat Feldmann zum Ausdruck gebracht wurde, als er sagte, dass eine rechtmässig zustande gekommene Initiative sogar dann, wenn durch sie die Liquidierung der Eidgenossenschaft verlangt würde, dem Souverän als letzter und höchster Instanz unterbreitet werden müsste.

Herr Kollega Friedrich, ich bitte Sie, nun doch aufzuhören, von Vertragsbruch zu reden. Dass es sich um keinen Vertragsbruch handelt, dürfte inzwischen genügend klargestellt worden sein. Im übrigen: Das Selbstverständnis eines souveränen Staates scheint bei vielen etwas abhanden gekommen zu sein, die bei allen Diskussionen des Problemkomplexes immer wieder darnach fragen, was wohl das Ausland zu unseren Entscheidungen sagen werde. Es wäre gut, wenn wir uns an Kleinstaat wie Israel oder Island ein Vorbild nähmen, wie auch ein Kleinstaat

den Mut aufbringen kann und muss, für seine Interessen und seine staatspolitischen Auffassungen zu kämpfen. Achtung in der Völkergemeinschaft erringen wir nicht durch braves Anpassertum, sondern durch eine klare Verfolgung echt demokratischer Politik, die durch die Annahme unserer Initiative auf aussenpolitischem Gebiet im übrigen ganz wesentlich aufgewertet werden müsste.

Wenn unser Rat an seiner Entscheidung festhält, die die Gültigkeit der Initiative bestätigt, wird dem Demokratieverständnis ein guter Dienst erwiesen. Andernfalls müsste von einem Rückfall gesprochen werden, der zu Befürchtungen gerade in Zeiten, die der Staatsführung schwierige Probleme aufgeben, Anlass bieten müsste.

Ich empfehle Ihnen deshalb, den Anträgen unserer Vorbereitenden Kommission zu folgen und den Antrag Josi Meier abzulehnen.

Fischer-Bern: Ich gehöre zu den überzeugten Gegnern der Initiative, aber ich bin ebenso überzeugt davon, dass wir nicht das Recht haben, diese Initiative als ungültig zu erklären und sie damit dem Entscheid durch Volk und Stände zu entziehen.

Wir haben in der Kommission – wie bereits gesagt worden ist – das etwas ungewöhnliche Verfahren gewählt, aus der Bundesverwaltung zwei «zünftige» Juristen das Pro und Contra ausführen zu lassen. Auf der einen Seite war es Herr Botschafter Bindschedler vom Politischen Departement, der gegen die Gültigkeit gesprochen hat, auf der anderen Seite Herr Vizedirektor Zweifel vom Justiz- und Polizeidepartement. Nachdem ich selten Gelegenheit habe, Herrn Bundesrat Graber etwas Freundliches zu sagen, möchte ich ihm hier attestieren, dass er sich gegenüber der Kommission ausserordentlich loyal und korrekt geäußert hat, trotzdem es offensichtlich ist, dass man im Politischen Departement dieses Geschäft lieber auf dem «kleinen Dienstweg», auf dem kalten Weg, aus Abschied und Traktanden fallenlassen möchte. Aber die überzeugenden Ausführungen des Vertreters des Justiz- und Polizeidepartements haben die Kommission so beeindruckt, dass sie mit einer noch grösseren Mehrheit als bei der ersten Beratung beschlossen hat, Ihnen zu beantragen, die Initiative als gültig zu erklären und Volk und Ständen zu unterbreiten.

Es ist wiederholt gesagt worden, die Einheit der Materie werde hier verletzt. Auch Herr Bindschedler musste zugeben, dass das ein sehr schwaches Argument ist. Im zuständigen Gesetz über das Verfahren bei Volksbegehren aus dem Jahre 1962, das wir hier anzuwenden haben, steht ganz genau, in welchen Fällen die Einheit der Materie verletzt ist. Wenn ein innerer Zusammenhang besteht – das kann hier nicht bestritten werden – zwischen den verschiedenen Postulaten der Initiative, dann ist die Einheit eben nicht verletzt.

Wenn man nun erklären will, es werde da durch eine Initiative der Weg zu Völkerrechtsbrüchen geebnet, dann ist das einfach nicht wahr. Auch der Souverän hat sich bei uns an das bestehende Recht zu halten. Wenn die Initiative angenommen wird, nachher ein Referendum entsteht und durch dessen Annahme etwas vorgeschrieben wird, das rechtlich nicht zulässig ist, dann wird es eben nicht in Kraft gesetzt. Der Souverän wird übrigens keine derartigen Rechtsbrüche vornehmen; denn in der Abstimmungskampagne über eine derartige Vorlage würde ihm genau gesagt, wie die rechtliche Situation ist. Es ist also nicht nur eine völlig unnötige Dramatisierung, sondern unrichtig, wenn man heute tut, als ob Tor und Türe geöffnet würden, um Völkerrechtsbrüche zu sanktionieren, wenn diese Initiative angenommen würde.

Ich bin persönlich von etwas anderem überzeugt. Es wäre wahrscheinlich gut gewesen, die ständerätliche Kommission – wir haben das Protokoll dieser Kommission lesen können – hätte dieses Geschäft ebenfalls kontradiktorisch behandelt, sie wäre dann nämlich wahrscheinlich zu anderen Schlüssen gekommen. Wir müssen aufpassen, dass wir nicht unter dem Titel «Recht», wie es hier probiert wird,

eine rein politische Entscheidung treffen. Wir müssen anpassen, dass wir nicht in das Fahrwasser hineingeraten, dass Volksinitiativen vom Parlament aus zu politischen Manipulationen benützt werden; dass man sie als ungültig erklärt, wenn sie irgend jemandem nicht passen, oder wenn man glaubt, man hätte irgendwie Anhaltspunkte, sie auf diese Art und Weise zu beseitigen. Das Parlament ist nicht der Zensor des Souveräns. Der Souverän hat zu entscheiden. Er ist in der Eidgenossenschaft durchaus in der Lage abzuklären und abzuwägen, was tragbar und was nicht tragbar ist, und diejenigen, die Angst haben, diese Initiative würde vom Souverän angenommen, haben wenig Vertrauen in das Urteilsvermögen des Schweizervolkes. Sie sollten eigentlich gegen die direkte Demokratie als solche auftreten. Ich bin der Auffassung, es können Initiativen nur dann ungültig erklärt werden, wenn sie nach den gesetzlichen Vorschriften, die bestehen, eindeutig das Charakteristikum der mangelnden Einheit der Materie aufweisen. Die anderen Initiativen sind Volk und Ständen zu unterbreiten, wobei der Souverän zu entscheiden hat, ob er sie annehmen will oder nicht.

Ich möchte Ihnen deshalb empfehlen, am früheren Beschluss des Nationalrates festzuhalten und diese Initiative, bei der wir dem Schweizervolk empfehlen sie abzulehnen, als gültig zu erklären und sie dem Souverän zum Entscheid vorzulegen.

Schwarzenbach: Als ich den Entscheid des Ständerates im Winter vernahm, da hatte ich den Eindruck, es sei ein Kapitalfehler passiert, wahrscheinlich ein Fehler, wenn wir ihn im Nationalrat weiterverfolgen, der uns das nötige Vertrauen im Volk ganz sicher entziehen könnte. Sie wissen, mit diesem Vertrauen steht es ohnehin nicht zum Besten. Die Presse hilft tüchtig mit, das Vertrauen noch weiter zu untergraben. Wenn ich z. B. an den «Blick» denke nach der grossen Debatte über die Regierungspolitik, wo er nur von Blabla sprach, wenn nur noch solche autoritären Entscheide in diesem Parlament gefällt werden, wie damals im Ständerat, dann dürfte der Eindruck im Volk sein, wir seien wirklich entweder überflüssig, oder wir seien unerträgliche Bremsen, gegen den Volkswillen ausgerichtet.

Herr Friedrich pocht auf die Vertragstreue. Ich meine, das ist eine glatte Selbstverständlichkeit, dass man auf Vertragstreue pocht. Aber er übersieht gerade bei diesem Problem der Einbürgerungen den Grund, warum überhaupt diese Initiative lanciert wurde. Er übersieht nämlich das, was wir schon lange vergessen haben, dass es eine Vertragstreue gibt, und zwar nicht nur gegenüber dem Ausland, sondern auch gegenüber dem eigenen Volk.

Das Italiener Abkommen, es handelt sich in erster Linie um dieses Problem, ist eigentlich gegen den Willen des Volkes und ich möchte sagen auch zu einem schönen Teil gegen den Willen des Parlamentes zustande gekommen. Der Bundesrat hat damals einen kündbaren Vertrag abgeschlossen, und das Parlament hatte – wie schon so oft – das Vergnügen, nachträglich zu ratifizieren. Der Protest kam zu spät, man wollte den Bundesrat nicht desavouieren; aber der Vertrag ist kündbar, seit er geschlossen wurde, und dem Bundesrat fällt es gar nicht ein, diesen Vertrag zu kündigen.

Der Zweck der Uebung dieser Initiative – und da müssen wir ein eigenes *mea culpa* machen, das können wir niemandem in die Schuhe schieben – war der, endlich den Bundesrat zu zwingen, dieses Italiener Abkommen zu revidieren. Nun, Herr Friedrich, wenn Sie da mit Vertragstreue operieren, dann kommen Sie einfach nicht mehr durch, weil Sie vergessen, was vor zehn Jahren in diesem Parlament stattgefunden hat.

Ich möchte also dringend ersuchen und unsere Kolleginnen und Kollegen bitten, dem Ständerat für diesmal nicht nachzugeben. Nachdem wir derart beruhigende völkerrechtliche Worte wie die von Herrn Aubert, dessen Kenntnisse in staatsrechtlicher Beziehung unbestritten sind, ge-

hört haben, möchte ich sagen: Achten wir darauf und gehen wir in dieses Abenteuer der Abstimmung, damit endlich unseren Volksrechten die notwendige Freiheit gewährt wird, sich auszudrücken.

Hofer-Bern, Berichterstatter: Ich habe nicht im Sinn, und Sie werden nicht von mir erwarten, dass ich mich nun noch einmal mit all den Votanten auseinandersetze. Ich kann um so mehr darauf verzichten, als neue Argumente nicht vorgebracht worden sind. Das Karussell des Pro und Contra hat sich einmal mehr gedreht; das sagt andererseits nichts gegen den Ernst und das hohe Niveau – das möchte ich doch auch betonen –, auf dem diese Debatte stattgefunden hat. Ich möchte allen Rednern danken, die sich daran beteiligt haben, und ich möchte vor allem auch meine Reverenz denjenigen erweisen, mit denen ich nicht gleicher Meinung bin; wir haben ihre Bedenken stets ausserordentlich ernstgenommen, sind aber auch jetzt überzeugt, dass es richtig ist, was die Kommissionsmehrheit Ihnen vorschlägt.

Ich bitte Sie infolgedessen noch einmal, dem Antrag der Kommission zuzustimmen und den Gegenantrag von Frau Josi Meier abzulehnen.

M. Barchi, rapporteur: Je constate tout simplement qu'aucun nouvel argument n'a été développé par ceux d'entre nous qui soutiennent la nullité de l'initiative de l'Action nationale. Je constate également que le débat a été très clair et que le Conseil sera certainement en mesure de décider sur des arguments objectifs. Je vous recommande encore une fois, au nom de la commission, de rejeter la proposition de Mlle Meier visant à suivre la décision du Conseil des Etats, qui est jugée fautive par notre commission.

M. Graber, conseiller fédéral: Une longue expérience m'a enseigné que lors de la dernière semaine de la session, en particulier, les discours les meilleurs étaient les plus courts et je voudrais m'inspirer de cet enseignement d'autant plus que le débat a été presque unilatéral. Il s'est trouvé non moins de neuf députés masculins pour conjuguer leurs éloquences et leurs efforts pour battre une seule femme, laquelle n'a trouvé qu'un seul champion... – l'heure et la galanterie tout à la fois m'interdisent d'en rajouter! C'est pourquoi je voudrais me limiter à remercier les rapporteurs d'avoir, une nouvelle fois, exposé d'une façon parfaitement claire et substantielle les raisons pour lesquelles le Conseil fédéral – dont je n'ai pas besoin de dire qu'il n'a pas changé d'avis – avait admis la recevabilité de l'initiative de l'Action nationale. Je vous engage donc, en son nom, à suivre les propositions de votre commission.

Präsident: Wir kommen damit zur Bereinigung. Die Kommission beantragt Ihnen Festhalten am früheren Beschluss, die Initiative also als gültig zu erklären. Demgegenüber haben wir einen Antrag von Frau Meier Josi: Zustimmung zum Ständerat (die Initiative wird ungültig erklärt).

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	91 Stimmen
Für den Antrag Meier Josi	29 Stimmen

Präsident: In der Folge Ihres Beschlusses ist nun zu beschliessen, dass die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen, d. h. die Behandlung dieser Initiative, um ein Jahr, bis zum 19. März 1977, verlängert wird.

Wird diesem Beschluss Opposition gemacht? Es ist nicht der Fall; Sie haben so beschlossen.

Staatsverfassungsreferendum. Neuordnung

Référendum en matière de traités internationaux. Modification

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	13
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	12143
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1976 - 08:00
Date	
Data	
Seite	315-326
Page	
Pagina	
Ref. No	20 004 644

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

trieblichen Gründen wurde dieser Beitrag, der auf fünf Jahre begrenzt ist und jährlich ungefähr 500 000 Franken umfasst, im Budget der ESRO untergebracht.

Die Kommission beantragt, auf den Bundesbeschluss betreffend das Uebereinkommen zur Gründung einer Europäischen Weltraumorganisation einzutreten und ihm gemäss Antrag des Bundesrates zuzustimmen.

Frau Meier Josi: Ich habe mich in der Kommission der Stimme zu diesem Abkommen enthalten, weil mir zur Frage der parlamentarischen Kontrolle mindestens eine mündliche Zusicherung seitens der Regierung fehlte. Ich möchte Herrn Bundesrat Graber bitten, sie uns allen zuhänden des Protokolls zu geben.

Worum geht es? Die neugeschaffene Europäische Weltraumorganisation (ESA), die ich grundsätzlich begrüsse, tritt für uns an die Stelle der ESRO. Gleich wie ihre Vorgängerin wird die ESA obligatorische und fakultative Tätigkeiten entwickeln. Unter dem alten Regime war für jedes neue Fakultativprogramm ein neuer Staatsvertrag zwischen den Teilnehmerstaaten und der Organisation nötig. In der Schweiz waren diese Verträge unserer Genehmigung unterstellt. – Unter dem neuen Regime entfallen die zusätzlichen Abkommen. Das ist im Sinne der Rationalisierung gewollt und nicht etwa grundsätzlich falsch, aber wir geben dabei zumindest die vorgängige parlamentarische Kontrolle über noch nicht bekannte finanzielle Verpflichtungen auf. Wir tun es im gleichen Zeitpunkt, wo gemäss dem nächsten Geschäft der Traktandenliste bei den Staatsverträgen schlechthin eine stärkere Kontrolle angestrebt wird. Das ist nicht ganz folgerichtig. Wohl kann ein Teilnehmerstaat, wenn ein vom ESA-Rat beschlossenes Fakultativprogramm nicht in seinem Interesse liegt, sich innert einer kurzen Frist durch einseitige Erklärung davon distanzieren. Auf diesen Entschluss können wir aber hier nicht einwirken, wenn wir davon nicht frühzeitig Kenntnis erhalten.

In der Kommission wurde von Sachbearbeitern zugegeben, dass dieses Problem der parlamentarischen Kontrolle demnächst abgeklärt und irgendein einfaches, internes Genehmigungsverfahren gefunden werden sollte. Herr Bundesrat Graber selbst hat aber zur Frage noch keine Stellung genommen. Ich möchte ihn daher hier noch einmal bitten, uns zuzusichern, dass unverzüglich ein Weg gesucht wird, um eine nicht nur illusorische, nicht bloss symbolische parlamentarische Vorkontrolle einzubauen. Die 2,5 Millionen Erbgangskosten der ESRO zeigen immerhin, dass eine angemessene interne Kontrolle schon zu Informationszwecken eigentlich wünschbar wäre.

M. Graber, conseiller fédéral: Mme Meier vient de poser une vraie question et une bonne question. J'ose lui dire que si je ne me suis pas prononcé personnellement, c'est que j'ai été empêché de prendre part, par suite de maladie, à la séance au cours de laquelle cette affaire a été discutée, et ce n'était pas une maladie diplomatique.

J'aurais tenu le même langage que mes fonctionnaires que je couvre entièrement. Je crois qu'il faut laisser la question ouverte. Elle n'est pas simple, elle est très spécifique; c'est un cas qui, sans doute, ne s'est jamais produit: en donnant l'agrément à un programme facultatif au niveau du gouvernement, on passe une espèce d'accord. La question de savoir si cette décision peut être soumise à un contrôle parlementaire spécifique aussi, une fois encore, demeure ouverte, mais c'est une vraie question que nous prenons tout à fait au sérieux. Je crois qu'il n'y a pas péril en la demeure. En tout état de cause, le Parlement demeure maître de la décision car accepter un nouveau programme signifie, naturellement, prendre des engagements financiers; or ces engagements financiers ne peuvent être pris que par la voie budgétaire normale et, ici, le contrôle du Parlement joue pleinement, après coup sans doute, mais l'effet est le même.

Cela signifie que si l'on s'en tenait à cette procédure, lorsque de cette manière on aurait accepté l'adhésion à

un nouveau programme facultatif, l'accord du Parlement, s'agissant de la Suisse, serait réservé automatiquement et donné plus tard lors de la discussion du budget. Mais je ne prétends pas que ce soit la seule solution; il est possible que nous puissions trouver quelque chose de plus spécifique aussi qui permette un contrôle préalable en quelque sorte, ou en tout cas immédiat du Parlement. Je ne suis pas sûr que ce soit une complication nécessaire, mais peut-être faudra-t-il se rendre quand même à cette évidence. Mme Meier en tout cas peut être tranquille; ce problème est bien cerné, nous le prenons au sérieux et nous allons en pousser l'examen vraiment dans les meilleurs délais possibles.

Präsident: Wir nehmen Kenntnis von den Erklärungen des Herrn Bundesrat Graber. Ich stelle fest, dass ein formeller Antrag nicht gestellt worden ist.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Adopté

Einziges Artikel

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Article unique

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes

116 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

12 143

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung Référendum en matière de traités internationaux. Modification

Siehe Seite 315 hiervor — Voir page 315 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 18. Dezember 1975

Décision du Conseil des Etats du 18 décembre 1975

Differenzen – Divergences

Antrag Koller Arnold

Rückweisung an die Kommission, mit dem Auftrag, den Begriff «Staatsvertrag von grosser Tragweite» besser einzugrenzen.

Proposition Koller Arnold

Renvoi à la commission avec mandat de mieux définir la notion de «traité international d'une grande portée».

Hofer, Berichterstatter: Es ist heute bereits das drittemal, dass ich im Namen Ihrer Kommission in Sachen Neuordnung des Staatsvertragsreferendums vor Sie hinzutreten habe. Dass es sich dabei nicht um eine mehr oder weniger akademische Übung handelt, dürfte spätestens seit der Abstimmung vom letzten Wochenende klar geworden sein. Diese Abstimmung hat zum mindesten den Vorteil – wenn sie überhaupt einen Vorteil hat –, dass damit die politische Bedeutung des Geschäftes, das wir hier zu behandeln haben, klar geworden ist.

Welches ist der heutige Stand? Ich darf daran erinnern, dass Ihre Kommission ursprünglich drei parlamentarische Geschäfte, die die gleiche Materie beslagten, zu behandeln hatte: die Initiative unseres Kollegen Alder, die der Initiant angesichts des nationalrätlichen Beschlusses zurückgezogen hat; ferner die Initiative der Nationalen Aktion, die durch den Beschluss unseres Rates vom 17. März 1976 definitiv als gültig erklärt worden ist und deren Frist zur Behandlung gleichzeitig um ein Jahr bis zum 19. März 1977 verlängert worden ist; schliesslich die Botschaft des Bundesrates vom 23. Oktober 1974.

Sie werden sich erinnern, dass wir im März dieses Jahres nur die Differenzen zum Ständerat in bezug auf die Frage der Gültigkeit oder Ungültigkeit der NA-Initiative beraten konnten. In der Sitzung Ihrer Kommission vom 26. April hatten wir uns dann auch noch mit den materiellen Differenzen zum Ständerat zu befassen. Diese sind recht gross und schwerwiegend. Gestatten Sie mir deshalb einen kurzen Rückblick auf den bisherigen Verlauf der Beratungen zu diesem Geschäft.

Der Vorschlag des Bundesrates in der erwähnten Botschaft sieht den Ausbau des bereits seit 1922 bestehenden fakultativen Referendums vor und neu die Einführung eines obligatorischen Referendums. Danach soll künftig ein Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen automatisch dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstellt sein. Für das fakultative Referendum wären nach Auffassung des Bundesrates wie bis anhin völkerrechtliche Verträge vorgesehen, die nicht befristet oder unkündbar sind und neu solche, für die ein Beschluss einer Mehrheit der Mitglieder in jedem der beiden Räte, also eine qualifizierte Mehrheit, notwendig wäre.

Nach Ansicht unseres Rates in der Debatte vom September letzten Jahres schienen diese Vorschläge des Bundesrates das alte Postulat nach einer Verwesentlichung des Mitspracherechtes des Volkes in ausserpolitischen Belangen nur ungenügend zu verwirklichen. Der Beschluss unseres Rates vom September letzten Jahres sah vor, dass dem fakultativen Referendum unterstellt werden sollen: erstens völkerrechtliche Verträge, die unbefristet oder unkündbar sind; zweitens Verträge, die wichtige Ergänzungen von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen bewirken; drittens Verträge von grosser Tragweite. Das obligatorische Referendum wäre gemäss Ratsbeschluss vom September 1975 zu statuieren im Falle des Beitrittes zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen (bis hieher wie Bundesrat) sowie für völkerrechtliche Verträge, die wichtige Änderungen oder Ergänzungen der Bundesverfassung bewirken. Letzteres ist der entscheidende Zusatz, den der Nationalrat beschlossen hat.

Nun hat der Ständerat im Dezember vergangenen Jahres zur verfassungsmässigen Neuordnung des Staatsvertragsreferendums anders entschieden als unser Rat. In dem rechtlich und politisch so oder anders nie völlig befriedigend lösbaren Dilemma zwischen dem Mitspracherecht des Volkes in der Aussenpolitik einerseits und der ausserpolitischen Handlungs- und Vertragsfähigkeit, aber auch internationalen Glaubwürdigkeit des Staates andererseits, ist die Kleine Kammer im wesentlichen den Vorschlägen des Bundesrates gefolgt. Dass hier ein echtes Dilemma vorliegt, ja sogar in gewissem Sinne ein Zielkonflikt, hat sich wiederum anlässlich der Abstimmung vom letzten Sonntag über den IDA-Kredit mit aller Deutlichkeit gezeigt.

Nach Auffassung des Ständerates sollen dem fakultativen Referendum völkerrechtliche Verträge unterstellt werden, die unbefristet und unkündbar sind und durch Beschluss der Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte dem Referendum unterstellt werden. Der vom Nationalrat eingeführte Versuch einer Systematisierung der Kriterien bzw. einiger Kriterien, namentlich der möglichen Auswirkungen von Verträgen auf Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, wurde nicht übernommen. Nach Ansicht des Sprechers der ständerätlichen Kommission sei diese Konstruktion für die Praxis ungeeignet, weil trotz solchen Kriterien das Parlament in jedem Falle letztlich zu entscheiden habe. Was nicht eindeutig zu umschreiben sei – so wurde argumentiert –, solle auch offen mit einer Globalkompetenz der eidgenössischen Räte geregelt werden.

Ganz konsequent verhielt sich die Kleine Kammer indessen auch nicht. Sie beschloss nämlich mit einem Zufallsmehr, das Kriterium der grossen Tragweite einzuführen.

Auch beim obligatorischen Referendum, das unbestritten für den Beitritt zu Organisationen kollektiver Sicherheit – wobei natürlich die UNO im Vordergrund steht – oder zu supranationalen Organisationen, wo die EWG vor allem anvisiert ist, gelten sollte, hat die Kleine Kammer das von uns zusätzlich eingeführte Kriterium von möglichen Rückwirkungen auf Verfassungsstufe gestrichen. Mit anderen Worten: Die sogenannte Parallelitätstheorie, der wir gefolgt sind und nach welcher die innenpolitische Kompetenzregelung im Gesetzgebungsverfahren grundsätzlich auch im ausserpolitischen Bereich Anwendung finden sollte, ist vom Ständerat nicht akzeptiert worden.

Die Beschlüsse der Kommissionsmehrheit, die ich Ihnen zu unterbreiten habe, nähern sich den Entscheiden des Ständerates und der ursprünglichen Formel des Bundesrates an und weichen von dem durch den Nationalrat im Herbst 1975 gutgeheissenen Versuch ab, für das fakultative Referendum und für das obligatorische Referendum bei Staatsverträgen in Anlehnung an das innenpolitische Verfahren der Gesetzgebung objektive Kriterien aufzustellen.

Das Ihnen jetzt vorliegende Ergebnis widerspiegelt die Auffassung, dass es einwandfreie Kriterien in dieser Materie, mit Ausnahme der schon bisher massgebenden, nämlich demjenigen der Dauer und der Kündbarkeit, nicht gibt. Die Kommission sah sich anlässlich ihrer letzten Sitzung vor einem gewissen Dilemma, nämlich einerseits dem anderen Rat entgegenzukommen, um so mehr als wir in Sachen Gültigkeit der NA-Initiative uns bereits gegenüber der Kleinen Kammer durchgesetzt haben, andererseits aber doch immer daran zu denken, dass es galt, einen Gegenvorschlag zum Initiativtext der NA auszuarbeiten, der dann auch vor dem Volk Bestand haben würde.

Zu Artikel 89 Absatz 3 im einzelnen: Der Antrag der Kommissionsmehrheit lautet für die Regelung des fakultativen Referendums dahin, dass diesem völkerrechtliche Verträge unterstehen sollen, die unbefristet und unkündbar oder von grosser Tragweite sind.

In Übereinstimmung mit dem Ständerat, dem sich auch der Bundesrat angeschlossen hatte, bleibt das Kriterium der grossen Tragweite aufrechterhalten, während jenes der Auswirkung auf Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse fallengelassen wurde. Einig war sich die Kommission in ihrem Nein gegen die vom Ständerat in Anlehnung an die Anträge des Bundesrates beschlossene Formel, wonach eben ein qualifiziertes Mehr der beiden Räte notwendig sei, um einen Staatsvertrag dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Ich kann nicht verhehlen, dass es einigermaßen erstaunlich war, dass die Kommission bei relativ schlechter Präsenz gegen Schluss der Sitzung mit 11 zu 3 Stimmen dieser Fassung von Absatz 3, die jetzt als Mehrheitsbeschluss vorliegt, zugestimmt hat, da sogar der Urheber dieses Textes, unser Kollege Weber-Arbon, gemäss Protokoll gesagt hat, man könne sich fragen, ob wir uns in der direkten Demokratie einen derart knappen Satz leisten könnten. Verfassungsrechtlich genüge der Text zwar vollauf, ob er aber

auch politisch Bestand habe – eben als Gegenvorschlag gegen den Text der Nationalen Aktion – sei eine andere Frage. Tatsächlich liegt der Entscheid, welche Verträge von grosser Tragweite seien, bei dieser Fassung, wie sie die Mehrheit Ihnen vorschlägt, einzig und allein beim Parlament, da es keine Richtlinien gibt, wie sie in den Anträgen der Minderheit I – der ich mich selbst angeschlossen habe –, aber auch der Minderheit II vorhanden sind.

Es fehlen somit im Mehrheitsantrag – das muss gesagt werden – die Leitplanken – wie man es genannt hat –, die den Ermessensspielraum des Parlaments wenn nicht einschränken, so doch zum mindesten kanalisieren.

Auch die Ihnen von der Kommissionsmehrheit unterbreitete Neufassung stellt jedoch nach wie vor einen wesentlichen Ausbau der Volksrechte dar. Das fakultative Referendum bekommt einen weiteren Spielraum als bis anhin. Es ist klar, dass sich über das Kriterium der grossen Tragweite, das an sich nicht sehr bestimmt ist, eine Praxis erst herausbilden müsste. Auch nach Auffassung der Mehrheit, wenn ich sie richtig interpretiere, müsste die Praxis der grossen Tragweite in der Richtung gehen, wie sie durch die Enumerierung in den Anträgen der Minderheiten I und II angegeben ist. Im Vordergrund – das sei doch noch einmal klar herausgestellt – aller Revisionsbestrebungen des Artikels 89 der Bundesverfassung steht das Unbehagen, dass durch internationale Rechtsvereinheitlichung bzw. Rechtsetzung durch internationale Verträge die Mitwirkung des Volkes beim Gesetzgebungsverfahren umgangen oder gar ausgehöhlt werden könnte. Dass dies das eigentliche Hauptmotiv ist, hat eine wissenschaftliche Arbeit eindeutig nachgewiesen, die gerade kürzlich in meinem Seminar abgeschlossen worden ist. Dem wird man Rechnung tragen müssen, ob das nun im Verfassungstext *expressis verbis* ausgesprochen ist oder nicht. Insofern sind die Fassungen der Mehrheit und der Minderheiten verfassungsrechtlich, wenn ich die Dinge richtig sehe, analog zu interpretieren. Was politisch klüger ist, ist, wie gesagt, eine andere Frage.

Wir waren im übrigen eigentlich immer der Auffassung, dass die Bedeutung der Frage nicht überbewertet werden sollte, wo es sich um das fakultative Staatsvertragsreferendum handle, war es doch seit 1922 nur zweimal, nämlich im Freizonenvertrag mit Frankreich und dann beim Spölivertrag mit Italien, ergriffen worden, wozu nun allerdings in allerjüngster Zeit der Beitrag der Schweiz an die Internationale Entwicklungsorganisation IDA gekommen ist, letzteres allerdings mit dem Ihnen bekannten Resultat, das nun die Problematik der ausserpolitischen Vertrags- und Glaubwürdigkeit der Schweiz in grelles, um nicht zu sagen in schiefes Licht gestellt hat.

Noch einige wenige Sätze zu Absatz 4: Hier stimmte die Kommission mit 11 gegen 9 Stimmen dem Antrag des Bundesrates bzw. dem Beschluss des Ständerates zu. Sie sehen, also auch hier ein relativ knappes Resultat. Danach ist der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften, wie es jetzt heisst, Volk und Ständen automatisch obligatorisch zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Verzichtet wird jetzt auf das Kriterium der Auswirkung in Form wichtiger Änderungen oder Ergänzungen der Bundesverfassung. Wie vom Rechtsberater des Politischen Departements in der Kommissionssitzung ausgeführt wurde – Herr Bundesrat Graber konnte, wie er selbst eben erwähnt hat, aus Gesundheitsgründen an dieser letzten Sitzung nicht teilnehmen –, würde mit der Beibehaltung dieser Formel, wie sie der Nationalrat beschlossen hat, eine jahrzehntelange Praxis gefährdet, nämlich in bezug auf das Verhältnis Bund/Kantone; seit über 50 Jahren habe man ausnahmslos die Praxis verfolgt, dass diese Kompetenzerteilung gemäss Artikel 3 der Bundesverfassung nach aussen nicht gelte, sondern dass allein der Bund zuständig sei, Verträge abzuschliessen, auch wenn sie in kantonales Recht eingreifen oder wenn ihr Gegenstand im innerstaatlichen Recht durch die Kantone geregelt würde.

Im übrigen – so wurde uns gesagt – würde es in der Praxis kaum vorkommen, dass durch einen völkerrechtlichen Vertrag wesentliche Bestimmungen der Bundesverfassung abgeändert würden. Sollte ein solcher Fall eintreten, müsste vor Abschluss des Vertrages zunächst die Verfassung revidiert werden. Trotzdem will also eine beachtliche Minderheit am ursprünglichen Text des Nationalrates festhalten.

Abschliessend möchte ich sagen, dass ich als Kommissionspräsident nicht allzu glücklich bin, wenn wir hier mit drei verschiedenen Anträgen betreffend Absatz 3 vor Sie hintreten, aber die Kommission, die über lange Zeit hin sehr intensiv gearbeitet hat – wir sind seit dem Herbst 1974 an der Arbeit gewesen –, hat kurz vor dem Ziel (wie soll ich sagen) den Geist aufgegeben. Grundsätzliche Divergenzen – das möchte ich nochmals betonen – haben sich in der Kommission im Grunde genommen nicht ergeben.

Ich darf noch einmal darauf hinweisen, dass es Gemeinsamkeiten, und zwar bedeutsame Gemeinsamkeiten in den drei Anträgen gibt, nämlich dass das fakultative Referendum Platz greifen soll erstens wenn Verträge unkündbar oder unbefristet sind und zweitens, wenn sie von grosser Tragweite sind. Da stimmen alle drei Anträge überein.

Der entscheidende Unterschied zwischen Mehrheit und den beiden Minderheiten besteht darin, dass sich die Mehrheit mit dieser Formel begnügt, währenddem die Minderheiten die wichtigsten Fälle von grosser Tragweite ausdrücklich erwähnen. Gemeinsam ist allen Anträgen auch – wie ich schon andeutete – die Ablehnung des qualifizierten Mehrs. Diese Hauptdifferenz zum Ständerat bleibt also bestehen.

Im übrigen hat sich die Kommission vom Geist des Brückenschlags leiten lassen, ohne den ein Zweikammersystem, so wie wir es kennen, gar nicht funktionieren könnte. Ich bitte Sie in folgedessen, den Anträgen der Kommission zuzustimmen.

M. Barchi, rapporteur: Le 17 mars 1976, le Conseil national a décidé de maintenir l'article 1er de l'arrêté fédéral instituant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux, selon le texte proposé par le Conseil fédéral.

Par cette décision, nous nous sommes opposés aux conclusions du Conseil des Etats qui avait déclaré nulle et avait classé l'initiative populaire de l'Action nationale. Selon la loi sur les rapports entre les conseils, notre décision de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative de l'Action nationale prime la déclaration de nullité des Etats. Notre décision a ainsi tranché définitivement cette question.

La décision du Conseil des Etats du 18 décembre 1975 a créé toutefois deux autres divergences de nature substantielle relevant des nouveaux 3e et 4e alinéas de l'article 89 de la constitution fédérale qui forment l'objet du contre-projet du Conseil fédéral. Ces divergences sont restées sur le tapis parce que nous avons décidé d'en renvoyer la discussion à la présente session d'été.

Dans sa séance du 26 avril 1976, votre commission s'est penchée sur les divergences encore existantes et, il faut l'avouer, a eu pas mal de peine, après avoir examiné plusieurs propositions alternatives ressorties d'un long débat, à exprimer un avis de majorité. Dans mon intervention d'entrée en matière, en septembre 1975, j'ai affirmé que votre commission avait fait un travail minutieux et diligent en ne négligeant aucun aspect du problème et qu'elle était consciente de la difficulté qu'il y a de trouver une solution parfaite au règlement du référendum en matière de traités internationaux. J'avais dit en terminant que le Conseil jugerait si la commission avait fait un bon travail ou non.

Notre Conseil a adhéré aux propositions de la commission, ce qui ne correspond pas nécessairement – il faut tout de même le dire – à une appréciation 100 pour cent positive de notre travail, la matière étant très compliquée

et controversée. Le Conseil des Etats en a jugé autrement. Il est revenu pratiquement, soit pour le 3e, soit pour le 4e alinéa de l'article 89, au texte proposé par le Conseil fédéral introduisant en matière de référendum facultatif le critère de la grande portée auquel les Chambres doivent se conformer dans leurs décisions. Ce critère était d'ailleurs prévu dans l'avant-projet du Département politique.

Le Conseil des Etats, en adoptant soit pour le référendum facultatif, soit pour le référendum obligatoire la réglementation du projet du Conseil fédéral, qui est plus restrictif par rapport au texte approuvé par notre Conseil en septembre 1975, s'est évidemment laissé diriger par la crainte qu'un élargissement trop important des droits démocratiques en matière de politique étrangère ne puisse mettre en péril la liberté de mouvement de la Suisse dans ses relations internationales, son aptitude à contracter, sa crédibilité sur le plan international. Nous sommes face au problème politique de fond, celui de savoir jusqu'à quelle limite il est opportun d'élargir la participation du peuple et des cantons à la ratification des traités internationaux. Il est certain que l'expérience de dimanche passé – je pense à la votation sur le crédit des 200 millions à l'IDA – n'est pas réconfortante et devrait nous inciter à une certaine prudence. Je ne veux pas approfondir l'argument. J'aimerais seulement faire remarquer que, probablement, les implications et les exigences de la politique extérieure en général et la complexité des relations internationales dans tous les domaines: économique, technique, ne sont pas suffisamment connues de telle sorte que, soit le manque tout à fait compréhensible d'information, soit le retard dans la sensibilisation au niveau populaire, devrait nous exhorter à être prudents dans la réalisation du désir appréciable de rendre notre politique extérieure la plus démocratique possible.

D'un autre côté, votre commission est consciente du fait que, face à l'initiative de l'Action nationale qui, si elle était acceptée, pourrait avoir des conséquences préjudiciables surtout à cause de sa disposition transitoire, nous ne pouvons pas nous dispenser de présenter une solution de rechange valable, qui offre une extension substantielle de la participation du peuple et des cantons à la ratification des traités internationaux.

La majorité de votre commission s'est pratiquement ralliée aux décisions du Conseil des Etats. Exception faite des modifications rédactionnelles, la seule différence consiste dans le fait que la décision de ratifier un traité sous réserve d'un référendum facultatif, en application du critère de la grande portée du traité, n'est soumise à aucune majorité qualifiée des membres des Chambres. Le Conseil des Etats, suivant le projet du Conseil fédéral, avait, par contre, prévu qu'un traité international d'une grande portée ne peut être soumis au référendum facultatif que sur décision de la majorité de tous les membres de chacun des conseils.

En ce qui concerne les différentes minorités – I et II à propos du 3e alinéa de l'article 89 et la minorité qui a voulu reprendre notre décision de septembre 1975 à propos du 4e alinéa de cet article – je m'exprimerai au cours de la discussion de détail.

Une proposition de M. Arnold Koller a été distribuée il y a dix minutes, elle vise à renvoyer l'objet dont nous sommes saisis aujourd'hui à votre commission. M. Koller demande notamment de mieux définir la notion de «traité international de grande portée». Il se réfère – j'en ai discuté un instant avec lui – au fait qu'en prévoyant le critère de la grande portée, nous introduirions en réalité, en matière de politique extérieure aussi, un référendum financier qui n'est pas connu pour la législation interne. Personnellement, je dois l'avouer, j'ai beaucoup de sympathie pour la motion d'ordre de M. Koller, notamment aussi pour la raison qu'un renvoi pourrait donner à la commission l'occasion de revenir sur les décisions prises. M. Hofer, président de votre commission, vous a dit que la séance du 26 avril, surtout au moment où nous avons pris les décisions, n'a pas été fréquentée d'une manière satisfaisante.

De plus, j'ai déjà remarqué qu'une majorité n'a pu, de toute façon, se dégager qu'avec peine au sein de notre commission.

Präsident: Herr Koller hat das Wort zur Begründung seines Rückweisungsantrages.

Koller Arnold: Ich weiss, wir befinden uns in Sachen Neuordnung des Staatsvertragsreferendums im Differenzbereinigungsverfahren. Man sollte daher das schwierige Problem eines zeitgemässen Ausbaus des Staatsvertragsreferendums nicht weiter komplizieren, sondern all unser Sinnen und Trachten auf den gemeinsamen Nenner ausrichten, der beiden Räten die Zustimmung zu dieser bedeutsamen Verfassungsvorlage erlaubt, die zugleich glaubwürdiger Gegenvorschlag zur Initiative der Nationalen Aktion werden soll.

Der gemeinsame Nenner, der sich am leichtesten anbietet und daher auch in diesem Rat die besten Chancen haben dürfte, ist, alle Staatsverträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen, die gemäss Entscheid der beiden Kammern von grosser Tragweite sind. Damit führen wir freilich ein dezisionistisches Element in unsere Verfassung ein, das aufgrund ausländischer Erfahrungen wenig Gutes verspricht. Aber nicht hievon soll hier erneut die Rede sein; es gilt vielmehr ein anderes, bedeutsames Problem hervorzuheben, bevor es zu spät ist.

Ihre Vorberatende Kommission konzentrierte ihre lange und intensive Arbeit auf die Suche nach objektiven Kriterien für die Abgrenzung wichtiger Staatsverträge, bei deren Abschluss das Volk künftig ein Mitwirkungsrecht haben soll. Daneben ist die Formel von der grossen Tragweite in allen Fassungen, sowohl der Mehrheit wie der beiden Minderheiten, als Generalklausel mitgeschleppt, aber – so scheint mir – zu wenig genau untersucht worden. Nun soll sie im Differenzbereinigungsverfahren im Anschluss an den Ständerat zum wichtigsten Kriterium für die Unterstellung von Staatsverträgen unter das fakultative Referendum werden.

Was bedeutet das? Nach meiner Meinung, um den kritischen Punkt gleich ungeschminkt hervorzuheben, nicht mehr und nicht weniger als die Einführung einer Art Finanzreferendum auf aussenpolitischem Gebiet. Ist das aber wirklich unser Wille? Wollen wir tatsächlich in der Aussenpolitik die direkte Demokratie weiter ausdehnen als in der Innenpolitik? In diesem Bereich kennen wir nämlich kein Finanzreferendum. Gemäss Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes ergehen Finanzbeschlüsse in der Form einfacher Bundesbeschlüsse, die dem Referendum nicht unterstehen. Zwar stützen sich viele Finanzbeschlüsse – das sei eingeräumt – auf Bundesgesetze, die ihrerseits dem fakultativen Referendum unterstehen. Aber dies muss keineswegs so sein. Es ist unbestritten, dass nicht referendumpflichtige Finanzbeschlüsse auch direkt auf Verfassungsbestimmungen abgestützt werden können. Denken Sie nur an das wichtigste Beispiel der Wehrausgaben.

Soll dies künftig nun ausgerechnet auf dem schwer verständlichen und dem Volk nicht leicht erklärbaren Gebiet der Aussenpolitik nicht mehr gelten? Genau dies träte aber ein, wenn wir heute irgendeinen Vorschlag der Vorberatenden Kommission annehmen. Allen Vorschlägen ist nämlich, wie sehr sie sich im einzelnen auch unterscheiden, gemeinsam, dass Staatsverträge von grosser Tragweite dem fakultativen Referendum unterstehen. Nun liegt aber auf der Hand, dass das Volk und seine beredeten Vertreter in diesem Parlament gerade auch, wenn nicht sogar in erster Linie jene Staatsverträge als von grosser Tragweite erachten werden, die für die Schweiz bedeutsame finanzielle Verpflichtungen zum Gegenstand haben. Das heisst im Klartext aber nichts anderes, als dass alle vorgeschlagenen Texte über das Merkmal der grossen Tragweite in der Aussenpolitik eine Art Finanzreferendum einführen, wie wir es sonst nicht kennen und wie es übrigens in einer Volksabstimmung im Jahre 1956 ausdrücklich verworfen worden ist. Zudem ist zu beachten, dass bisher

niemand ausdrücklich einen solchen Ausbau des Staatsvertragsreferendums verlangt, der die direkte Demokratie auf dem Gebiete der Aussenpolitik finanzpolitisch sogar weitertriebe als auf dem Gebiete der Innenpolitik. Im Gegenteil: Mit der Zeit ergab sich in der Kommission ein Konsens darüber, dass sich schon eine Parallelität der direkten Demokratie in Innen- und Aussenpolitik nicht rechtfertigen lässt. In diesem Punkte aber gingen wir über die abgelehnte Parallelität hinaus. Es würde sich insofern um eine überschüssende Bedeutung des neuen Verfassungsartikels handeln. Liesse sich daher, so frage ich mich, das aufgezeigte Problem nicht einfach auf dem Wege der Interpretation lösen? – Ich glaube nicht! Denkbar wäre, dass es Leute gibt, die die direkte Demokratie in der Aussenpolitik aus irgendwelchen Gründen noch weiter treiben möchten als in der Innenpolitik. Textlich stünde einer solchen Interpretation des neuen Verfassungsartikels nichts entgegen. Ich sehe daher keine andere Möglichkeit, als die Vorlage zur Lösung dieses für die Funktionsfähigkeit unserer Aussenpolitik wichtigen Problems an die Kommission zurückzuweisen.

Ich kann Ihnen versichern, dass ich diesen Antrag in diesem Stadium des Verfahrens nicht leichtfertig stelle. Das Problem ist mir erst infolge der Abstimmung vom letzten Wochenende bewusst geworden. Ich sehe zurzeit aber keine andere Möglichkeit als Rückweisung an die Kommission; denn ein rasch hingeschriebener Abänderungsantrag trüge seinerseits wieder die Gefahr in sich, das Ziel teilweise zu verfehlen. Ich ersuche Sie daher, meinem Rückweisungsantrag zuzustimmen. Ich weiss, die Zeit drängt, aber noch ist es nicht zu spät, auf dem heiklen Gebiete der Aussenpolitik einen schwer zu verdauenden Schaden zu vermeiden.

Präsident: Bevor wir die Vorlage materiell weiter behandeln, behandeln wir den Rückweisungsantrag von Herrn Koller.

Alder: Es hat sicher etwas Unangenehmes an sich, wenn man in einem Differenzbereinungsverfahren mit einem Antrag auf Rückweisung an die Kommission konfrontiert wird. Nachdem wir seit September 1974 über diesem Thema «Staatsvertragsreferendum» brüten, werden Sie, die Sie nicht in der Kommission sind, erwarten, dass wir die Probleme ausdiskutiert haben und uns zu einer klaren, durchdachten Lösung – sei es Mehrheit oder Minderheit – haben durchbringen können.

Sie kennen Herrn Koller. Er hat in der Kommission wesentliche Anträge vertreten und zum Teil auch realisieren können; von seinem Fachgebiet her ist er zur Behandlung des Themas Staatsvertragsreferendum prädestiniert. Wenn er heute auf das Problem des Dezisionismus, wie er es genannt hat, zurückkommt, auf die Klausel «von grosser Tragweite», dann tut er es nicht leichtfertig, sondern offensichtlich auch mit Blick auf das Abstimmungsresultat vom letzten Sonntag.

Um was geht es? In der ursprünglichen bundesrätlichen Vorlage stand eigentlich nicht mehr drin, als dass das Parlament entscheiden könne, wann eine Vorlage dem Referendum unterstellt werde und wann nicht; das ist der sogenannte Dezisionismus. Was nun in Zukunft geschehen soll, wenn eine solche Klausel im Text unserer Verfassung steht, erscheint wiederum mit Blick auf den letzten Sonntag sehr problematisch. Wir werden so oder so bei der Anwendung dieser Klausel stets vor das Problem der Opportunität gestellt, der politischen Opportunität vor allem, sei es, dass man aus gewissen Gründen einen Staatsvertrag als «nicht von grosser Tragweite» erklärt, um ihn dem Referendum zu entziehen, oder aber, dass man aus politisch-opportunistischen Gründen findet, man könne sich das nicht leisten und müsse den Vertrag dem Referendum unterstellen, vielleicht im Blick auf ein ausserhalb des Parlaments bereits angekündigtes Referendum.

Diese Klausel ist ein Pferdefuss in der Vorlage. Es ist richtig, dass wir sie nochmals überdenken. Wir haben mit die-

ser Klausel ein zu weites Spektrum, sowohl in bezug auf die Einengung als auch in bezug auf eine allzu grosse Ausweitung des Referendums. Auch das Politische Departement muss – wenn es sich die Sache nochmals überlegen wird – zum Schluss kommen, dass diese Formel, wie wir sie jetzt wieder in der Vorlage haben, zu Schwierigkeiten führen kann, nicht nur auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe, sondern auch auf anderen Gebieten; diese Schwierigkeiten können wir jetzt noch vermeiden, wenn wir dieses Problem nochmals in der Kommission eingehend erörtern. Ich unterstütze deshalb den Rückweisungsantrag von Herrn Koller, so unschön es in verfahrensmässiger Hinsicht sein mag; ich bitte auch Sie, Herrn Koller zu unterstützen.

Renschler: Ich möchte Sie bitten, den Rückweisungsantrag von Kollege Koller abzulehnen, und zwar aus drei Gründen:

Erstens: Es wurde bereits erwähnt, dass sich die Kommission nun zwei Jahre lang mit diesem Thema befasst hat. Es kann doch niemand in diesem Raum ernstlich behaupten, dass eine Kommission, die so viel Papier vollgeredet hat, in der Lage ist, noch etwas Besseres zu tun. Wenn der Rückweisungsantrag ernst genommen werden will, so müssen Sie nicht nur Rückweisung beschliessen, sondern zugleich die Kommission anders zusammensetzen, sie neu wählen. Aber auch das ist ein untaugliches Mittel; die ganze Uebung beginnt dann mit neuer Besetzung von vorne, und vermutlich schaut am Schluss nicht mehr heraus, als was bis jetzt vorliegt.

Der zweite Punkt, der gegen die Rückweisung spricht: Analysiert man diese Sache, so stellt man fest, dass eigentlich die grösste, die weiteste Differenz nicht innerhalb der Kommission, sondern zwischen den beiden Räten, zwischen dem Nationalrat bzw. seiner Kommission und dem Ständerat bzw. seiner Kommission liegt. Wenn Sie nun dieses Geschäft an die Kommission zurückweisen, dann verhindern Sie den Dialog mit dem Ständerat; dieser Dialog ist aber notwendig, um die weite Differenz zu beiseitigen oder mindestens einzuengen.

Den dritten, vielleicht wichtigsten Grund sehe ich darin: Nach dem Abstimmungsergebnis über das IDA-Darlehen vom letzten Sonntag halte ich es psychologisch nicht für sehr geschickt, wenn man wenige Tage darnach dieses Geschäft auf die lange Bank schiebt; denn zu leicht – vielleicht mit einer gewissen Berechtigung sogar – könnte geltend gemacht werden, man wolle das Staatsvertragsreferendum in bezug auf eine Ausdehnung der Volksrechte gar nicht mehr revidieren; es wäre also gewissermassen eine Bestrafung des Volkes für seinen Entscheid vom letzten Sonntag. Dies möchte ich nicht als Vorwurf auf mich laden! Vor allem aus diesem dritten Grunde bitte ich Sie, den Rückweisungsantrag abzulehnen und das Geschäft nun zu behandeln.

Hofer, Berichterstatter: Die Kommission hatte keine Gelegenheit, sich mit dem Rückweisungsantrag Koller zu befassen, da wir ihn auch erst heute morgen erhalten haben. Ich nehme es Herrn Koller aber ohne weiteres ab, dass er einen solchen Antrag nicht leichtfertig stellt, und kann bezeugen, dass er ein sehr prominentes und konstruktives Mitglied dieser Kommission gewesen ist. Seine Sorgen verstehe ich durchaus; andererseits muss ich im wesentlichen doch die Argumente unterstreichen, die Herr Renschler hier vorbrachte.

Ich habe es schon einmal betont: Die grossen Differenzen sind nicht im Schosse unserer Kommission entstanden, auch nicht in den drei verschiedenen Anträgen zu Absatz 3. Alle drei Anträge haben die «grosse Tragweite» aufgenommen. Ich habe auch schon früher betont, welche Problematik in diesem Begriff enthalten ist. Wer die Masse von Protokollen durchsehen wollte, die Herr Renschler Ihnen hier zeigte, würde feststellen, dass wir über kaum etwas derart lange diskutiert haben, wie über diesen Begriff der grossen Tragweite und die Tauglichkeit oder

eben Untauglichkeit dieses Kriteriums. Ich glaube kaum, dass bei einer Rückweisung und Neuberatung im Schosse dieser Kommission mehr herauskäme als vielleicht gewisse Nuancen. Ich wiederhole: Die Kommission hat den Geist aufgegeben, und ich bin eher skeptisch, ob man ihr neuen Geist einhauchen könnte.

Auf die Problematik dieser grossen Tragweite ist auch schon anderswo hingewiesen worden. Sie finden das beispielsweise sehr deutlich dargestellt im Schlussbericht der Arbeitsgruppe Wahlen für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung. Die Problematik dieses Begriffes kommt aber auch in der Haltung des Bundesrates zum Ausdruck und in der Unsicherheit, die er diesem Kriterium gegenüber gezeigt hat: Im ersten Text des Bundesrates war die grosse Tragweite enthalten, in der Botschaft aber nicht, und jetzt ist sie auch vom Bundesrat wieder hineingesetzt worden. Das zeigt doch zur Genüge, dass hier Probleme liegen. Ich bin kein Staatsrechtler, möchte aber die Staatsrechtler jetzt nicht etwa aufrufen, eine grosse Debatte zu beginnen, denn die könnte sehr lange dauern. Die Kommission, die dieses Geschäft vorberaten hat, bestand aber mindestens zur Hälfte aus Juristen; doch auch zu viele Juristen können einen Brei verderben. Immerhin ist nach meiner Meinung eine «*unité de doctrine*» in diesem Punkt doch so weit erreicht worden, dass kaum jemand den Begriff der grossen Tragweite so interpretiert hätte, dass daraus ein Finanzreferendum auf ausserpolitischem Gebiet abgeleitet werden könnte. Ich weiss nicht, ob die Verfassungs- und Staatsrechtler mir recht geben werden, dass das auch gar nicht verfassungskonform wäre, wenn wir durch diese Hintertüre ein Finanzreferendum auf ausserpolitischem Gebiet einführen wollten, das wir in dieser Form auf innenpolitischem Gebiet nicht kennen. So ist übrigens die grosse Tragweite auch im Ständerat interpretiert worden. Sie können das in den Protokollen sowohl der Kommission wie des Plenums nachlesen.

Interpretieren wir aber das Abstimmungsergebnis vom Sonntag nicht falsch (um auch das ganz klarzustellen): Der IDA-Kredit ist nicht wegen seiner finanziellen Tragweite dem fakultativen Referendum unterstellt gewesen, sondern nach der alten Ordnung einzig und allein wegen seiner Dauer, die eben mehr als 15 Jahre betrug. Wäre der Bundesrat der Volksabstimmung ein bisschen weniger weit entgegengekommen und hätte er die 200 Millionen nicht als langfristiges Darlehen gegeben, sondern als A-fonds-perdu-Beitrag – wie alle anderen Staaten –, dann hätte keine rechtliche Handhabe bestanden, um das Referendum zu ergreifen. Herr Schwarzenbach hat selber erklärt, es sei im Grunde genommen ein A-fonds-perdu-Beitrag. Der Bundesrat wollte dem Volke entgegenkommen und ist damit in eine Falle getreten, die denn auch zuschnappte.

Ich glaube, es kann keine Rede davon sein (und niemand in der Kommission oder doch nur wenige waren dieser Auffassung), dass man bei dieser Verwesentlichung des Mitspracherechtes des Volkes auf ausserpolitischem Gebiet so weit gehen sollte, dass dann am Ende die direkte Demokratie in der Aussenpolitik grösser wäre als jene in der Innenpolitik. So könnte man die Meinung der Kommission keinesfalls interpretieren. Infolgedessen halte ich es auch nicht für richtig, wenn Herr Koller meint – ich erlaube mir, ihm das zu sagen, obschon er von diesen Dingen mehr versteht als ich –, man könnte rein textlich die grosse Tragweite so interpretieren, dass sie zu einem Finanzreferendum würde.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie doch bitten, den Rückweisungsantrag abzulehnen. Wir müssen dieses Geschäft endlich zu einem Abschluss bringen. Es steht schon fast zwei Jahre auf den Traktandenlisten, und wir müssen nun in erster Linie die Differenzen zum Ständerat bereinigen.

M. Barchi, rapporteur: Je me suis déjà partiellement exprimé sur la proposition de renvoi de M. Koller. J'aimerais maintenant faire remarquer ce qui suit: quant au critère de la «*grande portée*», votre commission a considéré qu'il

faut se borner à fixer la notion de la grande portée sans la préciser. Votre commission a renoncé à se référer, de façon détaillée, à la notion de la «*grande portée*» politique économique ou financière, etc., pour ne pas créer de la confusion. Il est ressorti des débats en commission qu'en tout cas la «*grande portée*» doit être interprétée d'un point de vue politique. En aucun cas, il ne peut s'agir d'un critère financier tout seul. Ce sont de toute façon les Chambres, les Conseils qui devront décider si, sous l'angle politique, la clause référendaire est justifiée ou non. Il est donc exclu qu'un référendum financier en matière de politique extérieure soit introduit dans notre constitution. J'ai dit que j'avais ressenti de la sympathie pour la proposition de M. Koller non en raison de sa crainte mais pour donner l'occasion à notre commission de réexaminer le tout. Je me rends toutefois compte qu'un renvoi peut être dangereux. On peut traîner cet objet jusqu'à la session de septembre ou même de décembre, c'est-à-dire au-delà d'une limite de temps tolérable. Les propositions de la majorité, que vous pouvez lire sur le dépliant, sont certainement satisfaisantes et représentent une solution valable à opposer à l'initiative de l'Action nationale.

De nouvelles discussions, de nouvelles hésitations n'amèneraient guère un meilleur résultat. Je vous recommande donc de rejeter la proposition de renvoi de M. Koller.

M. Graber, conseiller fédéral: Je crois, c'est le moins qu'on puisse dire, que le déroulement de la discussion parlementaire, en cette affaire, a été lent et prudent. Ce n'est aucunement un reproche: cela tient à la nature de l'affaire, affaire particulièrement difficile et délicate, il faut en convenir. Je vous dis d'emblée que l'espoir du Conseil fédéral et de certains délais qui approchent et que je vous rappellerai – était que les deux Chambres entrent dans la voie d'un compromis honorable. Et j'ose dire, d'emblée, pour fixer l'attitude du Conseil fédéral, que la proposition de la majorité de la commission lui paraît être le compromis qui laisse subsister un grand espoir d'obtenir l'adhésion du Conseil des Etats à la prochaine session. La seule divergence qui subsisterait si le Conseil national suivait sa commission, c'est le principe de la majorité qualifiée auquel le Conseil des Etats est resté fidèle, non sans hésitation, et pas du tout unanimement d'ailleurs.

Je suis persuadé, pour ma part, que s'il sort de ces débats un compromis rejoignant le texte de la majorité de votre commission, et le Conseil fédéral fera ce qu'il pourra dans ce sens, nous obtiendrons sans trop de difficultés qu'à son tour le Conseil des Etats abandonne la seule divergence qui subsisterait.

En vérité, je l'ai déjà exprimé à plusieurs reprises: je croyais – mais je ne suis plus très sûr de ne pas m'être trompé – que nous étions d'accord sur deux choses essentielles. Premièrement que le droit existant n'était plus tolérable et qu'il devait être réformé. Sur ce point, les idées de chacun sont restées les mêmes. Mais, deuxièmement, je croyais que nous étions aussi d'accord pour dire qu'il ne pouvait s'agir d'étendre les possibilités de référendum populaire que dans une mesure supportable pour la politique extérieure, pour les choses importantes où la politique fondamentale du pays en matière de relations extérieures ou le destin même de notre peuple sont en cause. Je me demande si aujourd'hui, à cause de l'ombre des votations de dimanche dernier, certains n'éprouvent pas, tout d'un coup, une certaine crainte. Je ne suis pas sûr que certains d'entre vous, que j'ai entendus avec intérêt et attention, ne finiraient pas par dire publiquement, s'ils allaient jusqu'au bout de leur pensée, que le droit existant est, en définitive, le meilleur quels que soient ses défauts: n'allons pas au-delà. Je crois que le scrutin de dimanche n'a pas fait découvrir un peuple suisse qu'on ne connaissait pas jusque-là. Il a toujours été le même: avec ses sentiments, y compris ses sentiments d'hostilité assez fâcheuse en matière de coopération au développement, surtout si elle est multilatérale et financière; tout cela est bien connu. Cependant, ce n'est pas cela qui doit modifier

les bases de l'examen de notre problème d'aujourd'hui. M. Koller, dont je comprends les préoccupations, sait très bien, en dépit du soin qu'il a mis pendant deux ans à s'occuper de ce problème – et Dieu sait s'il s'agit d'un homme qualifié – que si l'on renvoie cela à la commission dans l'idée de lui faire examiner une nouvelle fois la définition de la «grande portée», personne de la commission ni lui-même ne trouvera mieux que ce qu'on a trouvé jusqu'ici après des années d'efforts, après que les experts eux-mêmes, dont la qualification n'a jamais pu être mise en cause, pendant longtemps se furent achoppés à cette difficulté. Je voudrais rappeler que, dans leur projet, ils avaient introduit la clause de la «grande portée». Pourquoi l'avaient-ils introduite? Précisément pour signifier qu'il ne pouvait pas être question d'une clause référendaire qui pourrait être accordée dans tous les cas, mais seulement et exceptionnellement dans des affaires d'une importance extraordinaire. C'est ainsi que le Conseil fédéral a interprété cette clause qu'il avait maintenue dans son avant-projet soumis à la consultation. Il l'a abandonnée après coup. Mais il le regrette aujourd'hui. Il l'a abandonnée car cette clause, lors de la procédure de consultation, avait soulevé une montagne de critiques tout à fait naturelles. On a dit: cette clause est trop vague; elle n'est pas assez définie; par conséquent, il faut y renoncer. Nous l'avons fait mais, une fois encore, nous le regrettons. Cependant, je crois vraiment que définir la «grande portée» *grosso modo* n'est pas si difficile que cela. Pour moi qui consulte à l'occasion Littré, où l'on trouve de temps à autre la vérité et la sagesse, cet adjectif «grand» a la signification qu'on y trouve: «qui a des dimensions qui sortent de l'ordinaire». En d'autres termes, le référendum devrait rester l'exception et ne devrait en aucun cas devenir la règle avec cette formule-là. L'affaire me paraît personnellement beaucoup plus claire qu'elle n'apparaît encore jusqu'ici à certains. S'agissant du référendum financier qu'on introduirait sur le plan des relations extérieures, je me rallie totalement aux vues des rapporteurs: cela ne peut pas être la volonté du législateur. Je dirai au contraire, précisément parce que nous n'avons jamais voulu admettre le référendum financier au plan des affaires intérieures, que cette disposition, s'agissant de la politique extérieure, devrait être interprétée dans le même esprit, de telle sorte que je ne crois pas qu'il y a là véritablement une difficulté et un danger.

Mais, bien sûr que, lorsque le gouvernement d'abord, le Parlement ensuite auront à apprécier l'existence ou l'inexistence de la «grande portée», bien sûr que l'élément financier peut être dans certains cas un des éléments d'appréciation, mais simplement un élément d'appréciation parmi d'autres. En aucun cas, une fois encore, il ne devrait être examiné dans l'esprit d'un référendum financier que l'on introduirait dans cette affaire.

En dernière remarque, je voudrais dire que s'agissant des délais qui nous sont imposés, jusqu'au 19 mars 1977, l'initiative populaire de l'Action nationale doit être traitée et il s'agit de savoir si vous voulez oui ou non, d'ici là, vous mettre d'accord sur un contre-projet. Or la simple proposition de renvoi à la commission, qui fait perdre une session, me semble rendre irréalisable l'accord sur un contre-projet dans les délais qui demeurent impartis. Que se passerait-il alors? Le Conseil national reprendrait l'affaire lors de la session d'automne et le Conseil des Etats, par conséquent, la reprendrait lors de la session d'hiver de cette année. Il n'est pas du tout sûr que la Chambre haute accepte à ce moment-là les idées qui auront en définitive triomphé auprès du Conseil national, sauf si elles sont celles de la majorité de votre commission, naturellement. Si la divergence subsiste ou si le Conseil des Etats, à ce moment-là, déclare sa décision définitive, ce sera au Conseil national de reprendre l'affaire pour savoir s'il se rallie ou s'il considère lui aussi sa décision comme définitive, avec comme effet que la procédure de conciliation ne ferait que débiter. En d'autres termes, l'aboutissement irait très au-delà du délai qui est posé pour le traitement

de l'initiative de l'Action nationale. Ce problème de délai qui, je crois, a échappé à quelques-uns, mériterait déjà en soi de valoir le rejet de la proposition de M. Koller. Et puis, en fait et indépendamment du délai, je crois que, comme tous les membres de la commission qui ont transpiré sur ce problème depuis des années, la raison principale c'est que chacun est convaincu qu'il est exclu que tout d'un coup on trouve mieux, sauf si cela était le cas durant un été miraculeux auquel je ne crois pas et pendant lequel il n'est pas du tout sûr que quelqu'un ait une idée géniale non encore apparue jusqu'ici. Pour ces raisons, pour cet ensemble de raisons, je suis obligé de vous prier de repousser la motion de renvoi de M. Koller.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Koller Arnold
Dagegen

59 Stimmen
69 Stimmen

Bundesbeschluss über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums

Arrêté fédéral instituant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux

Titel

Antrag der Kommission
Nach Entwurf des Bundesrates

Titre

Proposition de la commission
Selon projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1 Abs. 1, Ingress

Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 1 al. 1, préambule

Proposition de la commission
Maintenir

Angenommen – Adopté

Art. 2 Abs. 1–3

Antrag der Kommission

Abs. 1 und 2 (BV Art. 89 Abs. 3)

Festhalten

Abs. 3

Mehrheit

Absatz 2 ist auch anwendbar für völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar oder von grosser Tragweite sind.

Minderheit I

(Renschler, Alder, Barchi, Fischer-Bern, Gerwig, Hofer)

Absatz 2 ist auch anwendbar für völkerrechtliche Verträge, die

- unbefristet und unkündbar sind;
 - den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen;
 - eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen.
- Durch Beschluss der beiden Räte können weitere völkerrechtliche Verträge Absatz 2 unterstellt werden, wenn sie von grosser Tragweite sind.

Minderheit II

(Muheim, Akeret)

Absatz 2 ist auch anwendbar auf völkerrechtliche Verträge, die

- a. unbefristet und unkündbar sind, oder
- b. von grosser Tragweite sind, namentlich wichtige Bestimmungen von Bundesrecht ändern, den Beitritt zu einer bedeutenden internationalen Organisation oder eine wesentliche internationale Rechtsvereinheitlichung zum Gegenstand haben.

Antrag Müller-Zürich

Art. 2

Streichen

Art. 3

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative anzunehmen.

Art. 2 al. 1 à 3

Proposition de la commission

Al. 1 et 2 (constitution art. 89 al. 3)

Maintenir

Al. 3

Majorité

Le 2^e alinéa s'applique aussi aux traités internationaux qui sont conclus pour une durée indéterminée et ne peuvent être dénoncés ou qui sont d'une grande portée.

Minorité I

(Renschler, Alder, Barchi, Fischer-Berne, Gerwig, Hofer)

Le 2^e alinéa est aussi applicable aux traités internationaux qui:

- a. Sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables;
- b. Prévoient l'adhésion à une organisation internationale;
- c. Entraînent une unification multilatérale du droit.

Par une décision des deux conseils, d'autres traités peuvent être soumis au 2^e alinéa s'ils ont une grande portée.

Minorité II

(Muheim, Akeret)

Le 2^e alinéa est également applicable aux traités internationaux qui:

- a. Sont conclus pour une durée indéterminée et ne peuvent être dénoncés ou
- b. Ont une grande portée, notamment ceux qui modifient des dispositions essentielles du droit fédéral et ceux qui ont pour but l'adhésion à une organisation internationale ou une importante unification internationale du droit.

Proposition Müller-Zürich

Art. 2

Biffer

Art. 3

L'Assemblée fédérale invite le peuple et les cantons à accepter l'initiative.

Müller-Zürich: Meinen Antrag brauche ich Ihnen nicht mehr zu erläutern. Aber ich möchte ihn begründen, wobei ich aus Zeitersparnis auch Artikel 3 miteinbeziehe. Die Kommissionsmehr- und -minderheiten mögen mir vorerst verzeihen, wenn ich an der staatsrechtlichen Auslegeordnung der insgesamt fünf nunmehr zur Auswahl vorliegenden Varianten eines bis zur Unkenntlichkeit verstümmelten Mitspracherechtes unseres Volkes bei Staatsverträgen keinen Gefallen finde und diesen mageren Köder nicht anbeisse. Gewiss bleibt eines der zentralen Anliegen, das Gesetzesreferendum des Volkes nicht durch zwischenstaatliche Vertragswerke auszumanövrieren. Aber in erster Linie liegt dem Stimmbürger einfach am Herzen, dass er über Staatsverträge abstimmen kann, je nachdem solche ihm wichtig genug erscheinen oder nicht.

Die löbliche Absicht des Bundesrates, nur politisch wesentliche Verträge dem Referendum zu unterstellen, erweist sich deshalb als unrealisierbar, weil darunter, was politisch wesentlich ist, sich die Ansichten von Mensch zu Mensch, von Partei zu Partei, auch im Zeitablauf, im weitesten Ermessens- und Interpretationsspielraum bewegen und in einer Demokratie sich mit der Emanzipation des Individuums auch entwickeln und darum sollen verändern können. Aus diesem Grunde eignen sich statische Begriffsmerkmale als Abgrenzungskriterien für eine Definition zur Umschreibung des Staatsvertragsreferendumsbegriffes in einem Verfassungsartikel nicht.

Deshalb hat, von Anfang an, der viel zu einschränkende autokratische Gegenentwurf des Bundesrates recht eigentlich eine unmögliche Diskussionsausgangslage für diese gesetzgeberische Arbeit zu einem Gegenentwurf der beiden Kammern geschaffen. Der Bundesrat hat den Vogel abgeschossen, bevor er zum Fliegen kam. Nichts Neues unter der Sonne: Die alte heuchlerische Referendumstante im «new look». Die ständerätlichen Abänderungsvorschläge dazu bedeuten nur minime Konzessionen an die direkte Demokratie. Dafür kaschiert der ständerätliche Entwurf die Verhinderungsabsichten des bundesrätlichen Gegenentwurfes noch raffinierter. Wenn die nationalrätliche Kommission hier Lockerungen im Sinne eines etwas vermehrten Mitspracherechtes der Stimmberechtigten zu redigieren versuchte, so hat sie richtig erkannt, dass die einschränkende Formulierung des Ständerates gegenüber dem Initiativvorschlag eine derart engherzige Rückständigkeit aufweist, dass sie vor dem Souverän keine Abstimmungschancen verheisst. Folgerichtig hat die nationalrätliche Kommission den Mut gefunden, wenigstens das unmögliche Erfordernis eines qualitativen Mehrs beider Räte aus dem Gegenentwurf auszumerzen, das man zur Freigabe des fakultativen Referendums ursprünglich verlangt hatte. Letzte Woche z. B. hätte wegen ungenügender Ratspräsenz selbst Einstimmigkeit des Nationalrates meist nicht ausgereicht, um in einer solchen Referendumsfreigabeabstimmung das qualitative Mehr zu erreichen. Die demokratischen Volksrechte wären mithin buchstäblich an der sommerlichen Aussentemperatur geschmolzen. Nicht zu letzt haben wir die Staatsvertragsinitiative gemeinsam, im Gegensatz zur ständerätlichen Intoleranz unausgesprochen, aber unterschwellig gültig erklärt, um unserer nationalrätlichen Kommission eine operative Ausgangslage zu verschaffen für die Formulierung eines liberaleren Verfassungsartikels, der unserem Volke ein echtes Mitspracherecht bei Staatsverträgen einräumen sollte, ein Mitspracherecht also, das sich nicht in den Interpretationschlingen der beiden Räte verfängt. Es dürfte das Verdienst der Kommissionsreferenten sein, einen vergeblichen Versuch unternommen zu haben, den Entwurfstext der Senatoren im «Stöckli» etwas zu lockern. Dabei wäre es z. B. durchaus möglich gewesen, Ziffer I der Initiative zu übernehmen und bei Ziffer II das Referendum für bestehende Verträge zu streichen. Man wäre damit glaubwürdiger geworden und hätte den Initianten ganz gehörig vor den Bug geschossen. Jetzt aber hat der Berg bloss eine Maus geboren. Der staatsrechtlich-logische Aufbau des Vorschlages Alder wurde aufgegeben und ist in der Fassung der Kommissionsmehrheit völlig verlorengegangen, in der Fassung der Minderheit I noch verschüttet vorhanden und beim Minderheitstext II mit dem Wort «wesentlich» nochmals verwässert.

Im Prinzip geht es einmal um eine vermehrte Einräumung von Volksrechten, sodann aber auch um eine Kontrolle von Bundesrat und Parlament bei deren Handhabung der Aussenpolitik durch das Volk, also um die Verbesserung der direkten Demokratie. Erfüllt einer der vorliegenden Gegenvorschläge nun dieses Erfordernis? Die Wahl wird deshalb zur Qual, weil alle Vorschläge gewisse Vorzüge, aber auch Nachteile aufweisen. Alle Texte weisen aber gegenüber dem Initiativtext den entscheidenden Nachteil auf, auf den nicht nachdrücklich genug hingewiesen werden kann, dass sie kündbare Staatsverträge vom fakultat-

ven Referendum ausschliessen, so dass der Bundesrat wie bisher weiterhin mit einer Proforma-Kündigungsklausel das fakultative Referendum umgehen kann. Das wird er auch tun, und damit wird das Ganze zur Komödie. Bei allen Gegenvorschlägen der Minderheits- und Mehrheitsvarianten der Kommission geistert der ermessensfreie Kautschukbegriff der «grossen Tragweite» durch Artikel 2. Die «grosse Tragweite» würde also von Fall zu Fall von der Mehrheit der beiden Räte willkürlich bejaht oder verneint, durch ein Zufallsmehr, und wenn möglich in einem Rate zustimmend und im anderen gar noch ablehnend.

Der Vorschlag der Minderheit II dürfte in bezug auf die Gewährung des fakultativen Referendums die flexibelste Formulierung darstellen, leidet dementsprechend aber redaktionell zwangsläufig auch an den ungenauesten Begriffsbestimmungen. Er spricht unter anderem z. B. von «wichtigen Bestimmungen im Bundesrecht», von «bedeutenden internationalen Organisationen» oder «wesentlichen internationalen Rechtsvereinheitlichungen», ohne festzulegen, was diesfalls wichtig, bedeutend oder wesentlich sein soll. Allen drei Gegenvorschlägen fehlt endlich die elementare lapidare Formulierung eines Grundgesetzes, d. h. einer Verfassungsbestimmung, die Einzelheiten der ausführenden und ausführlicheren Gesetzgebung überlässt.

Die vorliegenden Entwurfstexte überlassen es von Fall zu Fall Gnade, Laune und Willkür des Parlaments, in endlosen Debatten einen jeweiligen Entscheid darüber herbeizuführen, welche Völkerrechtsverträge dem fakultativen Referendum freigegeben werden sollen. Die eidgenössischen Räte werden mithin mangels eindeutiger Verfassungsbestimmung gewissermassen zum Verfassungsgerichtshof. Das kann doch im Ernst nicht unser Bestreben sein. Das ersehnte Columbus-Ei eines gleichwertigen oder gar besseren Gegenentwurfes zur Initiative wurde nicht gefunden. Bevor man die Initiative weiterhin als Machwerk beschimpft, besehe man sich daher doch den eigenen juristischen Fruchtkorb mit unausgereiften sauren Gurken, harten Nüssen und wurmstichigen Aepfeln. Von dieser Staatsvertragsreferendumsernte bekäme der Souverän nur politische Verdauungsschwierigkeiten.

Da es sich um einen massgeblichen Verfassungsartikel handelt, der das künftige demokratische Mitspracherecht des Volkes bei der Gestaltung unserer zwischenstaatlichen Beziehungen verankern soll, habe ich wie Kollege Koller erwogen, Ihnen den Antrag zu unterbreiten, vorerst die Beratungen dazu nochmals auszusetzen, um unserer Kommission eine erneute Durchberatung einer Variante zu ermöglichen, die eine vollwertige, präzisere Alternative zur Staatsvertragsinitiative abgäbe, so dass der Souverän erkennt, was er bekommt bzw. nicht erhält. Der Ausgang der IDA-Kreditabstimmung hat mich anfänglich zu einem solchen Antrag ermutigt. Bekanntlich legte ich Ihnen seinerzeit dazu einen Vermittlungsantrag vor, der ebenfalls deutlich abgelehnt wurde. Die Kommission unseres Rates scheint aber bei ihrer Arbeit in eine eigentliche Sackgasse geraten zu sein, nachdem ihr der ständerätliche Gegenentwurf von Anfang an zu wenig Spielraum einräumte.

Welchen der drei Kommissionsanträge zu Artikel 2 Sie nun auch bevorzugen, ein aus der demokratischen Sicht des Stimmbürgers auch nur annähernd ebenbürtiger Gegenvorschlag zur Initiative wurde leider nicht erarbeitet. Eine nochmalige Rückweisung an die Kommission würde von dieser nicht akzeptiert, und die Volksinitiative ist übrigens auch längst zur Abstimmung überfällig.

Bei dieser Sach- und Rechtslage beantrage ich Ihnen, Artikel 2 des Kommissionsentwurfes zu streichen und folglich einen neuen Artikel 3 wie folgt zu formulieren:

«Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen die Volksinitiative zur Annahme.»

Präsident: Ich nehme an, Herr Müller habe damit seinen Antrag zu Artikel 3 auch begründet.

Renschler, Berichterstatter der Minderheit I: Ich muss gestehen: Ich habe ein zwiespältiges Gefühl bei der Begründung des Antrags der Minderheit I nach dem vergangenen Abstimmungssonntag. 19 Prozent der Stimmberechtigten, oder knapp ein Fünftel aller Stimmbürger, bewirkten den negativen Volksentscheid über das IDA-Darlehen. Während sich die überwiegende Mehrheit der Stimmberechtigten (nämlich rund zwei Drittel) nicht zur Urne bemühte, wollen wir mit unserem Antrag I das Entscheidungsrecht des Volkes in ausserpolitischen Angelegenheiten noch wesentlich verstärken. Der Antrag der Minderheit I geht in dieser Hinsicht nämlich von den zur Diskussion stehenden Anträgen und Varianten am weitesten.

Die Frage ist berechtigt, ob man mehr geben soll, wenn das Vorhandene nicht einmal benutzt wird. Nach reiflicher Ueberlegung komme ich jedoch zum Schluss, dass das Staatsvertragsreferendum gleichwohl auszubauen ist, und zwar nicht trotz, sondern wegen des Abstimmungsausganges vom letzten Sonntag. Wir dürfen nichts unversucht lassen, um den Bürger zu aktivieren und am politischen Geschehen, ebenfalls dem internationalen, zu beteiligen. Auf dieses Ziel ist die Revision des Staatsvertragsreferendums auszurichten.

Wir befinden uns jetzt im Differenzbereinigungsverfahren. Dabei besteht die Tendenz, gegenüber dem Ständerat, zu dem – wie schon erwähnt – grosse Differenzen bestehen, gewichtige Konzessionen zu machen. Dagegen wehre ich mich mit Entschiedenheit. Wir dürfen nicht den Kompromiss mit der Kleinen Kammer in den Vordergrund rücken. Wesentlich ist vielmehr, dass wir der gültig erklärten NA-Initiative einen tauglichen Gegenvorschlag gegenüberstellen können, der vom Volk nicht verlangt, dass es sich selbst seine Rechte vorenthält.

Der Antrag der Minderheit I will das fakultative Referendum soweit als möglich nach konkreten objektiven Kriterien gewähren. Diese sind, wenn Sie die Fahne konsultieren, unter den Buchstaben a bis c aufgeführt. Der freie Ermessensspielraum lässt sich allerdings auch bei uns nicht ganz ausschliessen; er kommt im letzten Abschnitt unseres Antrages zum Ausdruck, wo wir – wie die Kommissionmehrheit und die Minderheit II – den Begriff der «grossen Tragweite» verwenden. Unter den objektiven, klar umschriebenen Kriterien ist von niemandem bestritten, dass unbefristete und unkündbare Verträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen sind. Die Geister scheiden sich bei dem, was darüber hinausgehen soll. Wir befürworten, dass auch der Beitritt zu einer internationalen Organisation sowie völkerrechtliche Verträge, die der multilateralen Rechtsvereinheitlichung dienen, ausdrücklich dem fakultativen Referendum unterliegen. Bei den internationalen Organisationen sind im klassischen Sinne zwischenstaatliche Organisationen gemeint, die in der Regel lediglich Empfehlungen ausarbeiten und bindende Beschlüsse – wenn überhaupt – nur einstimmig fassen können. Von den bestehenden internationalen Organisationen mit einem gewissen politischen Gewicht, bei denen ein Beitritt der Schweiz aktuell werden könnte, käme bloss noch der Internationale Währungsfonds und die Weltbank mit ihren beiden Tochtergesellschaften in Frage. Supranationale Gebilde wie die EG oder Organisationen für kollektive Sicherheit wie die UNO fallen nach unserem Konzept – wie bei allen anderen Vorschlägen – unter das obligatorische Referendum.

Bei Absatz c ist bewusst von multilateralen und nicht internationalen Rechtsvereinheitlichungen die Rede. Damit sollen bilaterale Verträge ausgeschlossen werden, da sie das Landesrecht höchstens im Verhältnis zu einem anderen Staat abändern, und das meist nur in gewissen Punkten. Als völkerrechtliche Verträge zur multilateralen Rechtsvereinheitlichung wären zu nennen: die Haager Verträge über das internationale Privatrecht oder alle Rechtsvereinheitlichungsbestrebungen der EG in Brüssel.

Zum Schluss noch eine kurze Gegenüberstellung der aus der Kommissionsarbeit hervorgegangenen Anträge: Der Antrag der Minderheit II – vertreten durch die Herren Mu-

heim und Akeret – ist bedeutend einengender. Für das vage Kriterium der grossen Tragweite setzt er einige einschränkende Bedingungen, wie wichtige Bestimmungen des Bundesrechtes, bedeutende internationale Organisationen und wesentliche internationale Rechtsvereinheitlichung. Herr Müller-Zürich hat bereits darauf hingewiesen. Einem vagen Ueberbegriff (grosse Tragweite) werden ebenso vage Massstäbe gesetzt. Das einzig Klare daran ist, dass sie restriktiv gemeint sind.

Zu besonderer Kritik Anlass gibt der Minderheitsantrag II auch noch deshalb, weil völkerrechtliche Verträge, die die Verfassung verändern, nur dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Damit ist die Parallelität zwischen interner und internationaler Rechtsetzung völlig zerstört.

Der Mehrheitsantrag versucht, einen Kompromiss zwischen Minderheit I und Minderheit II zu bilden, und zwar indem die divergierenden Meinungen über die Erweiterung des Staatsvertragsreferendums mit dem Begriff der grossen Tragweite verdeckt werden. Nicht in der Verfassung, sondern jeweils am konkreten Beispiel soll entschieden werden, ob das Volk das fakultative Referendum wegen der grossen Tragweite geltend machen könne oder nicht. Die Kommissionsmehrheit löst also den Konflikt nicht; sie verlagert die Austragung lediglich auf später. Im Gegensatz dazu will die Minderheit I eine die Volksrechte fördernde Lösung nach möglichst objektiven Kriterien verfassungsmässig verankern. Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen.

Muheim, Berichterstatter der Minderheit II: Wir beraten hier den Absatz 3, der vom fakultativen Staatsvertragsreferendum handelt. Es geht also um das Mitspracherecht des Volkes in staatsvertraglichen Angelegenheiten, wobei wir uns aber Rechenschaft geben müssen, dass das nicht zu weit gehen darf. Gerade das Einhalten dieser mittleren Linie ist die Schwierigkeit, vor der wir stehen und die wir lösen sollten. Die Schwierigkeit ergibt sich auch daraus, dass wir hier drei Anträge haben. Bei allen besteht Uebereinstimmung darin, dass bei unbefristeten und unkündbaren Staatsverträgen das fakultative Referendum gegeben ist.

Alle drei Anträge verwenden als drittes Kriterium die Generalklausel: Verträge «von grosser Tragweite». Der Mehrheitsantrag – wie auch der Minderheitsantrag I – verwenden aber den Ausdruck «völlig unbeschränkt»; wir haben es hier mit einem völlig unbestimmten Rechtsbegriff zu tun. Es wird dann bei diesen beiden Anträgen Sache des Parlaments sein, im dezisionistischen Sinne die grosse Tragweite zu definieren.

Demgegenüber versucht nun der Minderheitsantrag II diesen Begriff etwas einzuengen. Wir möchten dem Begriff der grossen Tragweite mindestens eine gewisse Richtung geben, indem drei Fälle, drei Beispiele, aufgeführt werden, bei deren Vorliegen die grosse Tragweite anzunehmen ist. Die erste Voraussetzung wäre, dass wichtige Bestimmungen des Bundesrechtes geändert werden; zweite Voraussetzung der Beitritt zu bedeutenden internationalen Organisationen, oder drittens, wenn eine wesentliche internationale Rechtsvereinheitlichung vorliegt. Im Gegensatz zum Antrag der Minderheit I möchte ich hier den Begriff multilateral lieber vermeiden, da dieses Wort offenbar einen gewissen Reizwert hat.

Die Beschränkungen des Begriffes der grossen Tragweite liegen beim Antrag der Minderheit II vor, indem in erster Linie die rechtlichen Auswirkungen erwähnt sind, d. h. die rechtlichen Auswirkungen eines Staatsvertrages für die nationale Gesetzgebung oder die internationale Gesetzgebung, sodann die politischen Auswirkungen, d. h. die Mitgliedschaft bei einer internationalen Organisation. Aber ich glaube, gerade der Einwand und das Bedenken des Herrn Koller könnte mit dem Antrag der Minderheit II einigermaßen ausgeräumt werden, indem wir es hier sicher nicht mit einem staatsvertraglichen Finanzreferendum zu tun hätten. Gerade dieser Fall ist nicht angeführt. So wird eine Abgrenzung, eine Einengung herbeigeführt.

Unser Antrag beinhaltet eine weitere Einschränkung, die darin besteht, dass bei Aenderungen von Bundesrecht generell das fakultative und nicht das obligatorische Referendum gegeben ist. Im früheren Beschluss des Nationalrates und auch beim Antrag der Minderheit bei Absatz 4 ist ein obligatorisches Referendum vorgesehen, wenn Aenderungen auf der Verfassungsstufe erfolgen. Sie sehen, man versucht mit unserem Antrag eine gewisse Einengung des Begriffes «grosse Tragweite» herbeizuführen, und ich glaube, dass er in dem Sinne der massvollste von allen Anträgen ist.

Der Antrag der Minderheit II hält aber auch irgendwie die Mitte zwischen den früheren nationalrätlichen Beschlüssen und dem Beschluss des Ständerates. Wir sind ja im Differenzbereinigungsverfahren. Der Nationalrat hat in seinem früheren Beschluss bei Aenderung von Bundesrecht fakultativ oder sogar obligatorisch das Referendum vorgesehen, je nach der Stufe des durch den Staatsvertrag geänderten Rechts. Der Ständerat hat diese Idee rundweg abgelehnt. Auf der anderen Seite hat der Ständerat an der absoluten Mehrheit, um einen Beschluss dem Referendum zu unterstellen, festgehalten. Der Minderheitsantrag II möchte nun generell bei Aenderungen von Bundesrecht, ob es auf der Gesetzesstufe oder Verfassungsstufe liegt, nur das fakultative Referendum vorsehen. Man lehnt sich also an den früheren Beschluss des Nationalrates an, erwähnt aber diese Voraussetzungen nur als Anwendungsfälle des Begriffes «von grosser Bedeutung». Ich glaube also, wenn wir nun diese Voraussetzungen als Anwendungsfälle und nicht als eigene Voraussetzungen für das Staatsvertragsreferendum umschreiben, haben wir doch einigermaßen dem ablehnenden Standpunkt des Ständerates Rechnung getragen.

Uebereinstimmung – das möchte ich abschliessend bemerken – besteht zwischen allen drei Anträgen in der Hinsicht gegenüber dem Ständerat, dass nicht die absolute Mehrheit erforderlich ist, um die Unterstellung unter das Staatsvertragsreferendum zu bewirken, sondern lediglich die einfache Mehrheit, wie das ja, abgesehen vom Dringlichkeitsrecht, in unserem Rate üblich ist. Ich möchte Ihnen daher beliebt machen, den – ich glaube, ich darf sagen – ausgewogenen und abgegrenzten Minderheitsantrag II zum Beschlusse zu erheben. Ich danke Ihnen.

Hofer, Berichterstatter der Mehrheit: Um etwas Zeit zu gewinnen und die Verhandlungen zu beschleunigen, werden Herr Barchi und ich uns in die Arbeit teilen; ich werde mich nur kurz mit dem Antrag von Herrn Müller befassen, und Herr Barchi wird etwas zu den Anträgen Minderheit I und II sagen.

Herr Müller hat ja, mit seinem Votum hier, eine Probe für jene Art politischer Demagogie geboten, mit welcher nicht zuletzt auch die Kampagne gegen den IDA-Kredit geführt worden ist. Ich muss Ihnen sagen: Wenn das auch von uns gewünschte aussenpolitische Mitspracherecht des Volkes sich in diesen Bahnen bewegen sollte, in einer unheiligen Allianz von rechten Demagogen und linken Ideologen, dann stehen uns weiss Gott Zeiten bevor, die wir alle nicht möchten. Nicht wahr, Herr Müller, es hat keinen Sinn, wenn Sie nun nachträglich wiederum den Text der Nationalen Aktion hier hochloben wollen; wir haben uns lange genug darüber unterhalten. Hätten Sie einen vernünftigen Text vorgelegt, dann wäre ein konstruktives Gespräch möglich gewesen, darüber besteht kein Zweifel. Dass das nicht möglich war, ist bestimmt nicht unsere Schuld. Wir haben uns lange genug unterhalten über die unmögliche Rückwirkungsklausel, die der Text der Nationalen Aktion enthält. Es sei nochmals ganz klar festgestellt: Wir haben uns zwar aus grundsätzlichen Erwägungen, im Gegensatz zum Ständerat, für die Gültigkeit der NA-Initiative ausgesprochen, aber wir haben sie mit überwältigender Mehrheit ebenso entschieden abgelehnt. Es ist auch nicht wahr, Herr Müller, dass der Berg eine Maus geboren hat, oder dass es sich hier um eine Komödie handelt. Es ist symptomatisch, dass Sie mit keinem Wort von der ganz entschei-

denden Errungenschaft gesprochen haben, die die Einführung des obligatorischen Referendums darstellt. Das haben Sie nicht in Ihrem Text. Es ist aber unbestritten, dass es ein obligatorisches Referendum geben soll, und das ist ein ganz entscheidender Fortschritt in dem von uns anvisierten Ziel einer Verwesentlichung des Mitspracherechts des Volkes auf aussenpolitischem Gebiet. Auch in der Fassung des fakultativen Referendums, wie es Ihnen hier die Kommission vorschlägt, ist eine echte Verwesentlichung da, und ich muss es auch hier, sicher auch im Namen der Kommission, entschieden ablehnen, dass hier von Komödie gesprochen wird. Allen in der Kommission, das haben auch Herr Renschler und Herr Muheim gesagt, allen Mitgliedern der Kommission ist es darum gegangen, eine neue Ordnung zu finden und eine Verwesentlichung des Mitspracherechts des Volkes zu bekommen. Diese Verwesentlichung haben wir, es geht nur noch darum, in welcher Weise wir diese Verwesentlichung und Vergrößerung des Mitspracherechts verwirklichen wollen. Ich bitte Sie infolgedessen, den Antrag von Herrn Müller abzulehnen.

Zu Minderheit I und II wird sich nun Herr Barchi äussern.

M. Barchi, rapporteur de la majorité: Je vous ai déjà dit que la nouvelle rédaction du 3e alinéa de l'article 89 de la constitution fédérale, proposée par la majorité de la commission, est très proche du texte du Conseil des Etats. En quoi consiste la différence? Le Conseil des Etats a prévu qu'un traité international d'une grande portée peut être soumis au référendum facultatif sur décision de la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils. Votre commission n'exige aucune majorité qualifiée des membres des Chambres. La majorité des membres présents est suffisante. Nous sommes en face de deux propositions de minorité; la minorité I, représentée par M. Renschler, à laquelle ont adhéré personnellement le président de la commission et votre serviteur, rapporteur de langue française, et la minorité II représentée par M. Muheim.

La différence entre la majorité et la minorité I n'est pas très importante. La proposition de la minorité I, tout comme la proposition de la majorité, prévoit deux genres de critères justifiant la ratification d'un traité international sous réserve de référendum facultatif. Un critère automatique fixe celui de la durée indéterminée du traité, non dénonçable, et un critère général abstrait, soumis à une certaine appréciation, celui de la grande portée du traité. Par rapport à la majorité, la minorité I prévoit deux autres critères automatiques qui ne devraient laisser aucune marge à l'appréciation des Chambres, à savoir: 1. Le fait que le traité prévoit l'adhésion à une organisation internationale, à l'exception des organisations de sécurité collective et des communautés supranationales, l'adhésion à ces dernières étant soumise au référendum obligatoire. 2. Le fait que le traité entraîne une unification multilatérale du droit.

J'ai dit que la différence n'est pas énorme parce qu'en réalité la plupart des traités prévoyant l'adhésion à une organisation internationale ou entraînant une unification multilatérale du droit devraient normalement être d'une grande portée, autrement dit la plupart de ces traités pourraient de toute façon être soumis au référendum facultatif, par la décision des deux conseils. Il est vrai qu'il peut arriver qu'un traité prévoyant par exemple l'adhésion à une organisation internationale de moindre importance puisse n'avoir qu'une portée insignifiante, c'est pourquoi la majorité de votre commission a préféré renoncer à d'autres critères objectifs, à l'exception de celui de la durée. La majorité de la commission souhaite que le Conseil fédéral renonce à l'exigence d'une majorité qualifiée et se rallie à sa proposition. Si le Conseil fédéral renonçait à cette exigence, nous pourrions nous attendre à l'adhésion du Conseil des Etats et de cette façon toute divergence pourrait être éliminée.

J'en arrive à la proposition de la minorité II, représentée par M. Muheim. Cette proposition est encore moins satisfaisante que la proposition de la minorité I. Elle contient un critère objectif, celui de la durée, ainsi que le critère général abstrait de la grande portée. Dans le but de définir la grande portée, la proposition de la minorité II mentionne des cas typiques de traités qui devraient à ce titre être soumis au référendum facultatif. Cette énumération est toutefois très peu élégante du point de vue rédactionnel et ne représente qu'une tautologie.

Les traités qui modifient des dispositions «essentielles» du droit fédéral et ceux qui ont pour but l'adhésion à une organisation internationale «importante» ou bien qui ont pour but une «importante» unification internationale du droit, seraient d'une grande portée. Je dis «importante» parce que le texte français n'a pas traduit l'allemand «bedeutend»; il y a eu des difficultés dans la traduction de l'allemand en français. Dans la même phrase, nous trouvons les mots «gross», «bedeutend», «wesentlich» et «wichtig». Je remarque que les derniers mots ont été traduits à l'envers en français: «wesentlich» a été traduit par «important» et «wichtig» a été traduit par «essentiel». Tous ces mots alourdissent le texte constitutionnel d'une manière intolérable. M. Muheim vous a dit que cette version de la minorité II est plus restrictive parce qu'elle oblige le Parlement à renoncer à une appréciation trop large; je ne suis pas de son avis. Cette version revient à dire: Qu'est-ce que c'est qu'une grande bouteille? Une grande bouteille de vin, une grande bouteille de bière, ce sont des grandes bouteilles. Ce sont des tautologies qui n'ajoutent rien du tout à la notion de grande portée.

Pour cette raison, je vous recommande de rejeter aussi bien la proposition de la minorité I que celle de la minorité II et je vous recommande d'adopter la proposition de la majorité en espérant que le Conseil fédéral se rallierait aussi à cette proposition si elle était acceptée.

M. Graber, conseiller fédéral: Vous me permettez d'abord quelques mots concernant la proposition Müller. Il est vrai que l'on a déjà échangé de nombreux propos au sujet de cette initiative jugée extravagante. Je pense que tous les parlementaires ont le droit d'être pris au sérieux et qu'ils sont au bénéfice d'un droit fondamental de la démocratie qui est le droit à l'erreur. Cette initiative, aux yeux du Conseil fédéral, ne tient vraiment pas compte des réalités et des nécessités des relations internationales et des relations interétatiques. Qu'elle soit de nature à mettre en cause la crédibilité de la Suisse, cela ne fait pas l'ombre d'un doute. Je rappelle qu'elle a deux alinéas: le premier, qui soumet au référendum facultatif tous les traités internationaux que la Suisse pourrait conclure à l'avenir, et le deuxième qui prévoit le référendum rétroactivement pour tous les traités déjà en vigueur.

En ce qui concerne le référendum avec effet rétroactif, je puis être très bref. Vous savez que ce point a fait l'objet de discussions répétées lorsque nous avons parlé de la recevabilité de l'initiative; il y avait de nombreux partisans de l'irrecevabilité de l'initiative de l'Action nationale. Mais si je prends la parole sur ce point, ce n'est pas pour répéter ici les inconvénients absolument flagrants d'un tel système, c'est pour attirer votre attention sur un élément qui peut-être n'a pas été suffisamment développé jusqu'ici. Je veux dire qu'en appliquant cette méthode-là, on risque de remettre en cause un système absolument indispensable, c'est celui des «Ermächtigungsbeschlüsse» que le Parlement accorde, dans certains cas, qu'il doit accorder au Conseil fédéral. Je rappelle à ce propos que l'arrêté fédéral du 28 juin 1972 sur les mesures économiques extérieures dispose en substance que le Conseil fédéral peut, afin de promouvoir des intérêts économiques suisses essentiels, conclure des accords sur le trafic des marchandises, des prestations de services et des paiements et les mettre provisoirement en vigueur. Cet article prévoit aussi, dans son 2e alinéa, que ce système ne s'applique pas aux accords soumis au référendum. De telle sorte que

si tous les traités et tous les accords désormais étaient soumis au référendum, cette disposition serait totalement vidée de sa substance; elle ne subsisterait plus et vous auriez privé le gouvernement d'un instrument dont l'efficacité et l'utilité sont telles que je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'insister.

J'en viens maintenant au choix opéré entre les trois textes qui vous sont proposés pour l'alinéa 3. En vérité, je constate que j'ai à choisir entre les propositions de trois de mes corréligionnaires politiques; c'est donc particulièrement douloureux car la proposition de la majorité est celle de M. Weber-Arbon, celle de la minorité I émane de M. Renschler, celle de la minorité II de M. Muheim. Je l'ai déjà dit tout à l'heure et je ne change pas d'avis, ni d'attitude, et ce n'est pas pour être plus gentil à l'endroit de l'un ou de l'autre; le Conseil fédéral peut se rallier sans hésitation au texte de la majorité de la commission, convaincu qu'il est, une fois encore, que ce serait là un élément décisif permettant en temps utile l'accord des deux conseils.

Je voudrais faire quelques constatations valables pour les propositions des minorités I et II. En fait, il s'agit ici d'un effort, en soi louable, pour essayer de donner une substance concrète perceptible par le citoyen, une définition concrète de la notion de la grande portée. L'exercice a-t-il réussi jusque-là? J'en doute. La commission s'y est employée au cours de très longs débats, je l'ai dit ce matin, les experts aussi, au cours de longues séances; or personne n'a trouvé le moyen de remplacer la notion de la grande portée par des critères concrets, exhaustifs et satisfaisants. La minorité I et la minorité II reconnaissent elles-mêmes qu'elles n'y ont pas réussi, puisqu'elles reprennent tout de même dans leur texte et en tout état de cause la notion plus générale de la grande portée.

Cela étant dit, j'ajouterai que cet exercice, on l'a fait pour des raisons de psychologie politique. C'est parfaitement clair, on ne l'a pas caché. Mais je ne suis pas sûr que cet exercice soit si important que cela et qu'il exerce des effets si efficaces. Car, au fond, on raisonne de la manière suivante: si l'on ne s'efforce pas d'indiquer quelques critères concrets pour définir au moins partiellement sinon exhaustivement la grande portée, le peuple va trouver qu'on laisse au Parlement une liberté d'appréciation excessive. Il est possible que quelques-uns dans le peuple raisonnent ainsi. Mais est-ce que cela pourrait les conduire véritablement à se refuser à eux, citoyens, l'extension des droits populaires que signifie ce projet, quelle que soit la rédaction définitive? C'est tout de même un peu difficile à admettre. De telle sorte que je n'ai pas la foi, si vous voulez. Je ne crois pas du tout à la vertu et à l'importance de l'exercice de psychologie politique auquel se livrent les deux minorités.

J'ajoute une dernière remarque: je considère personnellement que ce ne serait probablement pas un drame si le Conseil national acceptait la proposition de la minorité II. Je pense, sans plus, je crois que ce texte-là, dès lors que tout est sous le chapeau de la grande portée, pourrait être négocié utilement avec le Conseil des Etats et qu'on pourrait voir le Conseil des Etats s'y rallier. J'ai beaucoup plus d'hésitation en ce qui concerne le texte de la minorité I. A propos du texte de la minorité II, je dois faire une remarque pendant qu'il est temps: il manque dans la traduction française un mot très important, le mot «important» justement, à propos de l'adhésion à une organisation internationale. Le texte allemand parle d'une «bedeutende Organisation», le mot «bedeutend» n'apparaît pas dans le texte français. C'est une omission qu'il faudra naturellement corriger.

Si je considère que je peux essayer de convertir le Conseil fédéral et peut-être aussi le Conseil des Etats, c'est parce que les définitions concrètes non exhaustives de ce texte ont le mérite d'avoir pour chapeau, si vous voulez, la notion de la grande portée que je me suis efforcé de définir tout à l'heure; je prétends que sa signification ne peut guère donner lieu à controverse. C'est en tout cas

une notion signifiant que le référendum doit demeurer l'exception et ne jamais devenir la règle.

Abstimmung – Vote

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Minderheit I	63 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	49 Stimmen

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Minderheit I	67 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	60 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Minderheit I	135 Stimmen
Für den Antrag Müller-Zürich	5 Stimmen

Art. 2 Abs. 4

(Bundesverfassung Art. 89 Abs. 4)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften ist Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Minderheit

(Alder, Auer, Eng, Fischer-Bern, Gerwig, Grobet, Morel, Renschler, Waldvogel)

Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften sowie völkerrechtliche Verträge, die wichtige Änderungen oder Ergänzungen der Bundesverfassung bewirken, sind Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Art. 2 al. 4

(Constitution art. 89 al. 4)

Proposition de la commission

Majorité

L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales doit être soumise à l'acceptation ou au rejet du peuple et des cantons.

Minorité

(Alder, Auer, Eng, Fischer-Berne, Gerwig, Grobet, Morel, Renschler, Waldvogel)

L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales ainsi que les traités internationaux qui entraînent des modifications et compléments importants de la constitution, doivent être soumis à l'acceptation ou au rejet du peuple et des cantons.

Präsident: Im Interesse des Zeitgewinns erteile ich sofort das Wort dem Vertreter der Minderheit, Herrn Alder.

Alder, Berichterstatter der Minderheit: Der Antrag der Minderheit zu Absatz 4 entspricht dem Beschluss des Nationalrates vom September 1975. Er enthält erstens einmal eine redaktionelle Änderung in dem Sinne, dass im Minderheitsantrag das Wort «Gemeinschaften» anstelle von «Organisationen» gewählt wurde, wie das im September 1975 noch der Fall war. Das hat weiter keine Bedeutung.

Bedeutend ist hingegen die materielle Änderung, welche die Minderheit Ihnen im Verhältnis zur Mehrheit vorschlägt. Es geht darum, dass nicht nur der Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften und zu Organisationen für kollektive Sicherheit dem obligatorischen Referendum unterstehen soll, sondern auch wichtige Änderungen oder Ergänzungen der Bundesverfassung. Es gibt – mindestens in der Theorie, aber wahrscheinlich je länger, desto mehr auch in der Praxis – Fälle, da durch internationale Vereinbarungen, durch Staatsverträge indirekt Änderungen oder auch Ergänzungen unserer Bundesverfassung bewirkt werden.

sungsänderungen dem obligatorischen Referendum unterstellt werden sollen (Zustimmung von Volk und Ständen). Das ist das Anliegen der Minderheit, dem Sie wie gesagt im September 1975 zugestimmt haben.

Wie ist die Situation, wenn Sie den Minderheitsantrag nicht akzeptieren? Wenn der Minderheitsantrag nicht akzeptiert wird, dann ist denkbar, dass die Räte, gemäss Absatz 3 Satz 2, einen Staatsvertrag, der die Verfassung indirekt ändert oder ergänzt, als einen Staatsvertrag von grosser Tragweite qualifizieren und damit dem fakultativen Referendum unterstellen. Das bedeutet, dass wir für Verfassungsänderungen zwei Arten von Referenden haben; die im normalen innerstaatlichen Rechtsetzungsverfahren durchgeführte Verfassungsänderung unterliegt dem obligatorischen Referendum – Zustimmung von Volk und Ständen –; Verfassungsänderungen jedoch, die durch Staatsverträge bewirkt werden, würden danach nur dem fakultativen Referendum unterliegen, wenn überhaupt; denn wie gesagt ist es so, dass ein fakultatives Referendum für eine solche Änderung der Bundesverfassung nur dann möglich ist, wenn die Räte solches beschliessen. Beschliessen sie das nicht (gemäss Absatz 3 letzter Satz), dann gibt es überhaupt keine Möglichkeit eines Referendums.

Die Minderheit erachtet diese Regelung als rechtspolitisch falsch; sie widerspricht unserem föderalistischen und demokratischen Grundprinzip, wie wir es für Verfassungsänderungen vorgesehen haben. Deshalb ersuche ich Sie, ohne mich weiter zu diesem komplexen Problem zu äussern, der Minderheit zuzustimmen; Sie sichern damit eine Gleichbehandlung, eine einheitliche Behandlung von Verfassungsänderungen im innerstaatlichen Recht.

*Hier werden die Beratungen abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 10.55 Uhr
La séance est levée à 10 h 55*

Neunte Sitzung – Neuvième séance

Donnerstag, 17. Juni 1976, Vormittag

Jeudi 17 juin 1976, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Etter

12 143

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung Référéndum en matière de traités internationaux. Modification

Fortsetzung von Seite 590 hiavor
Suite de la page 590 ci-devant

Differenzen – Divergences

Art. 2 Abs. 4 – Art. 2 al. 4

(Bundesverfassung Art. 89 Abs. 4 – Constitution art. 89 al. 4)

Fortsetzung – Suite

Fischer-Bern: Ich beantrage Ihnen, der Minderheit zuzustimmen. Sie kennen die Maxime, wonach Völkerrecht Landesrecht bricht. Das bedeutet, dass durch einen Staatsvertrag nicht nur inländische Gesetze geändert werden können, sondern dass auch neues Verfassungsrecht geschaffen werden kann. Das, was wir bei der inländischen Gesetzgebung über eine Verfassungsänderung neu ordnen wollen, könnte also durch einen Staatsvertrag ohne das normale Prozedere eingeführt werden. Die Kommissionsminderheit will nun, dass in wichtigen Fällen – diese Abgrenzung ist notwendig, weil es Bagatellfälle gibt, bei denen man den Souverän nicht bemühen kann – das normale Prozedere für Verfassungsänderungen durchzuführen ist. Mit anderen Worten: Wenn durch einen Staatsvertrag die schweizerische Bundesverfassung abgeändert wird und es sich um einen wichtigen Fall handelt – was als wichtig zu betrachten ist, haben wir hier zu befinden –, tritt das obligatorische Referendum in Kraft, und Volk und Stände haben zuzustimmen. Wenn wir dagegen dem Antrag der Mehrheit folgen, bedeutet dies, dass auch bei wichtigen Änderungen der Bundesverfassung nur das fakultative Referendum gemäss dem vorhergehenden Absatz, den wir gestern bereinigt haben, gilt. Ein solcher Weg ist meines Erachtens sowohl aus formellen wie aus materiellen Gründen nicht gangbar. Aus formellen Gründen nicht, weil wir bei einer allfälligen Annahme des Antrages der Mehrheit zwei verschiedene Institutionen bezüglich der Schaffung von Verfassungsrecht vorsehen würden: Für den Normalfall würde das obligatorische Referendum mit der Zustimmung von Volk und Ständen gelten, während dann, wenn die Verfassung über einen Staatsvertrag geändert wird, das fakultative Referendum genügen würde. Ich halte dafür, dass kein Grund besteht, zwei verschiedene Methoden für Verfassungsänderungen zu verankern.

In materieller Hinsicht schliesslich dürfen wir es nicht zulassen, dass die schweizerische Bundesverfassung in wichtigen Fällen gewissermassen auf dem kleinen Dienstweg geändert werden kann, d. h. dadurch, dass ausdrücklich das Referendum ergriffen werden muss und nur die Zustimmung der Volksmehrheit erforderlich ist. Wenn wir eine saubere Lösung treffen wollen, die sich auch materiell rechtfertigt und die diesen nicht leicht zu verdauen-

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung

Référendum en matière de traités internationaux. Modification

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	12143
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.06.1976 - 08:30
Date	
Data	
Seite	590-602
Page	
Pagina	
Ref. No	20 004 806

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

sungsänderungen dem obligatorischen Referendum unterstellt werden sollen (Zustimmung von Volk und Ständen). Das ist das Anliegen der Minderheit, dem Sie wie gesagt im September 1975 zugestimmt haben.

Wie ist die Situation, wenn Sie den Minderheitsantrag nicht akzeptieren? Wenn der Minderheitsantrag nicht akzeptiert wird, dann ist denkbar, dass die Räte, gemäss Absatz 3 Satz 2, einen Staatsvertrag, der die Verfassung indirekt ändert oder ergänzt, als einen Staatsvertrag von grosser Tragweite qualifizieren und damit dem fakultativen Referendum unterstellen. Das bedeutet, dass wir für Verfassungsänderungen zwei Arten von Referenden haben; die im normalen innerstaatlichen Rechtsetzungsverfahren durchgeführte Verfassungsänderung unterliegt dem obligatorischen Referendum – Zustimmung von Volk und Ständen –; Verfassungsänderungen jedoch, die durch Staatsverträge bewirkt werden, würden danach nur dem fakultativen Referendum unterliegen, wenn überhaupt; denn wie gesagt ist es so, dass ein fakultatives Referendum für eine solche Änderung der Bundesverfassung nur dann möglich ist, wenn die Räte solches beschliessen. Beschliessen sie das nicht (gemäss Absatz 3 letzter Satz), dann gibt es überhaupt keine Möglichkeit eines Referendums.

Die Minderheit erachtet diese Regelung als rechtspolitisch falsch; sie widerspricht unserem föderalistischen und demokratischen Grundprinzip, wie wir es für Verfassungsänderungen vorgesehen haben. Deshalb ersuche ich Sie, ohne mich weiter zu diesem komplexen Problem zu äussern, der Minderheit zuzustimmen; Sie sichern damit eine Gleichbehandlung, eine einheitliche Behandlung von Verfassungsänderungen im innerstaatlichen Recht.

*Hier werden die Beratungen abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 10.55 Uhr
La séance est levée à 10 h 55*

Neunte Sitzung – Neuvième séance

Donnerstag, 17. Juni 1976, Vormittag

Jeudi 17 juin 1976, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Etter

12 143

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung Référéndum en matière de traités internationaux. Modification

Fortsetzung von Seite 590 hiavor
Suite de la page 590 ci-devant

Differenzen – Divergences

Art. 2 Abs. 4 – Art. 2 al. 4

(Bundesverfassung Art. 89 Abs. 4 – Constitution art. 89 al. 4)

Fortsetzung – Suite

Fischer-Bern: Ich beantrage Ihnen, der Minderheit zuzustimmen. Sie kennen die Maxime, wonach Völkerrecht Landesrecht bricht. Das bedeutet, dass durch einen Staatsvertrag nicht nur inländische Gesetze geändert werden können, sondern dass auch neues Verfassungsrecht geschaffen werden kann. Das, was wir bei der inländischen Gesetzgebung über eine Verfassungsänderung neu ordnen wollen, könnte also durch einen Staatsvertrag ohne das normale Prozedere eingeführt werden. Die Kommissionsminderheit will nun, dass in wichtigen Fällen – diese Abgrenzung ist notwendig, weil es Bagatellfälle gibt, bei denen man den Souverän nicht bemühen kann – das normale Prozedere für Verfassungsänderungen durchzuführen ist. Mit anderen Worten: Wenn durch einen Staatsvertrag die schweizerische Bundesverfassung abgeändert wird und es sich um einen wichtigen Fall handelt – was als wichtig zu betrachten ist, haben wir hier zu befinden –, tritt das obligatorische Referendum in Kraft, und Volk und Stände haben zuzustimmen. Wenn wir dagegen dem Antrag der Mehrheit folgen, bedeutet dies, dass auch bei wichtigen Änderungen der Bundesverfassung nur das fakultative Referendum gemäss dem vorhergehenden Absatz, den wir gestern bereinigt haben, gilt. Ein solcher Weg ist meines Erachtens sowohl aus formellen wie aus materiellen Gründen nicht gangbar. Aus formellen Gründen nicht, weil wir bei einer allfälligen Annahme des Antrages der Mehrheit zwei verschiedene Institutionen bezüglich der Schaffung von Verfassungsrecht vorsehen würden: Für den Normalfall würde das obligatorische Referendum mit der Zustimmung von Volk und Ständen gelten, während dann, wenn die Verfassung über einen Staatsvertrag geändert wird, das fakultative Referendum genügen würde. Ich halte dafür, dass kein Grund besteht, zwei verschiedene Methoden für Verfassungsänderungen zu verankern.

In materieller Hinsicht schliesslich dürfen wir es nicht zulassen, dass die schweizerische Bundesverfassung in wichtigen Fällen gewissermassen auf dem kleinen Dienstweg geändert werden kann, d. h. dadurch, dass ausdrücklich das Referendum ergriffen werden muss und nur die Zustimmung der Volksmehrheit erforderlich ist. Wenn wir eine saubere Lösung treffen wollen, die sich auch materiell rechtfertigt und die diesen nicht leicht zu verdauen-

den Brocken erträglich macht, nämlich dass über Staatsverträge überhaupt die inländische Ordnung grundlegend geändert werden kann, dann müssen wir der Minderheit zustimmen. Ich bitte Sie dringend, dies zu tun.

Frau Meier Josi: Ich beantrage Ihnen, bei Absatz 4 der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Lassen Sie mich hier nochmals betonen: Bisher gab es überhaupt kein obligatorisches Staatsvertragsreferendum in unserer Verfassung; nicht einmal die Initiative strebt es an. Absatz 4 enthält also auch in der Fassung der Mehrheit einen der bedeutendsten Vorteile dieses Gegenvorschlages, nämlich jene beiden Fälle, in denen nun das Obligatorium eingeführt werden soll. Wo es in der Tat um den Beitritt zu supranationalen Organisationen oder zu Organisationen für kollektive Sicherheit geht, sind wir nicht nur auf die stillschweigende sondern auf die ausdrückliche Zustimmung von Volk und Ständen angewiesen. Mit diesem Vorschlag hat übrigens der Bundesrat auch seine Versprechen aus früheren Zeiten honoriert.

Ein Mehr an Obligatorium aber wäre falsch. Erstens lohnt es sich nicht, in Absatz 4 ein weiteres Streitgespräch mit dem Ständerat zu führen. Bei Absatz 3 ist es vertretbar, durch weitere Gespräche mit ihm eine Klärung des Begriffes «Tragweite» anzustreben. Aber hier sollten wir doch schon im Interesse einer allgemeinen Differenzbereinigung nachgeben und Ballast abwerfen. Wir gewinnen dabei mehr, als wir verlieren.

Der Minderheitsvorschlag hat zudem grosse Mängel. Der grösste besteht meines Erachtens darin, dass er ein obligatorisches Volksrecht, also eines, das automatisch ausgelöst werden sollte, an ein völlig unsicheres Kriterium hängt. Die Minderheit hat nämlich nicht etwa schlechthin die Verfassungsänderungen oder -ergänzungen zum Kriterium erhoben, sondern nur die wichtigen Fälle. Sie können sich nun selbst vorstellen, welche homerischen Debatten wir in Zukunft entgegengingen darüber, ob überhaupt eine Verfassungsbestimmung zur Diskussion stehe – ich denke etwa an die Handels- und Gewerbefreiheit –, und dann nachträglich noch, ob es sich dabei um eine wichtige Änderung handle. Mit dieser Einschränkung auf die wichtigen Fälle hat die Minderheit zudem eingestanden, dass sich der von ihr beanspruchte Grundsatz der Parallelität praktisch eben gar nicht durchführen lässt. Wenn wir ein unsicheres Kriterium wählen, dann ist uns nur eines sicher, nämlich die Rechtsunsicherheit, und die ist in Sachen Volksrechte besonders unerwünscht.

Ein obligatorisches Referendum in unsicheren Fällen erübrigt sich zudem. Herr Kollege Fischer hat vorhin selbst darauf hingewiesen, dass bei Fällen von grösserer Tragweite, und darunter müsste man doch wohl auch Verfassungsänderungen zählen, das fakultative Referendum gemäss Absatz 3 gegeben wäre.

Die Forderung nach Parallelität ist aber auch sachlich unangebracht. Dass sich auf internationale Verträge mit Partnern nicht automatisch ein innerstaatliches Verfahren übertragen lässt, wurde in unseren früheren Debatten zum gleichen Geschäft so ausführlich erörtert, dass ich wirklich nur noch daran erinnern möchte.

Bezüglich der Staatsverträge und der innerstaatlichen Kompetenzverteilung haben die ersten Debatten in diesem Parlament vor über hundert Jahren stattgefunden. Schon bei der Diskussion zum Vertrag mit Frankreich über die Niederlassungsfreiheit der Juden wurde entschieden, dass sich von der innerkantonalen Zuständigkeit nichts auf die ausserpolitische Zuständigkeit ableiten lasse. Wir haben seither und heute nichts gesagt, was nicht damals schon gesagt worden wäre. Sie können doch nicht im Ernst daran denken, über hundert Jahre später, wo die internationalen Verflechtungen so viel enger geworden sind, den Kurs um 180 Grad zu drehen.

Der Minderheitsvorschlag ist auch unrealistisch. Wir haben bei wichtigen Einflüssen eines Staatsvertrags auf inneres Gesetzesrecht schon bisher immer vorgängig unsere Ge-

setzgebung geändert. Wir haben sogar des öfters noch gesagt, wir müssten nicht nur die Gesetzgebung ändern, sondern abwarten, bis unsere tatsächlichen Verhältnisse angepasst seien, bevor wir einen solchen Vertrag unterschrieben. Wir werden es daher sicher auch gleich halten, wenn es darum geht, wichtige Änderungen an unserer Verfassung herbeizuführen.

Ich bitte Sie aus all diesen Gründen, der Mehrheit zuzustimmen. Ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum wegen Verfassungsänderungen ist überflüssig und falsch.

Eng: Ich möchte Sie bitten, dem Minderheitsantrag zuzustimmen. Ich weise darauf hin, dass es sich durchaus lohnt, zum Ständerat in diesem Falle eine Differenz zu schaffen. Die Revision der Bundesverfassung durch die Hintertüre müssen wir auf alle Fälle zu vermeiden suchen. Es stimmt nicht, dass sich die Praxis auch in Zukunft daran halten wird, dass zuerst die Verfassung geändert und dann erst der Staatsvertrag genehmigt und unterschrieben wird. Ich bin überzeugt, wenn wir nun diese Bestimmung – welche die Minderheit vertritt – in der Verfassung haben, dass diese Verfassungsänderungen durchaus und immer legitim vor der Genehmigung des Staatsvertrages durchgeführt werden können. Die Praktikabilität ist also gegeben.

Im übrigen entspricht der Antrag der Minderheit einer Motion des Nationalrates und des Ständerates. Diese Motionen haben auf die Parallelität zwischen Verfassungsänderung und Staatsvertrag hingewiesen.

Ich bitte Sie, in Anbetracht der Wichtigkeit der Verfassungsänderungen, hier der Minderheit zuzustimmen; damit besteht eine sichere Garantie auf verfassungsmässige Durchführung unserer aussenpolitischen und Aussenhandlungsgesetzgebung.

Hofer, Berichterstatter der Mehrheit: Ich habe gestern in aller Kürze das Wesentliche zu diesem Punkt schon gesagt. Zunächst einmal zum Sachlichen doch noch einige Bemerkungen, nachdem hier so stark für diesen Minderheitsantrag eingetreten worden ist.

Es kann keine Rede davon sein, wie es Herr Fischer formuliert hat, dass Verfassungsänderungen auf dem kleinen Dienstweg, oder wie Herr Eng es formulierte, dass Verfassungsrevisionen durch die Hintertüre Platz greifen können. Sehen Sie sich doch die Praxis an. Die Europäische Menschenrechtskonvention beispielsweise wäre höchstwahrscheinlich oder sogar ganz sicher nach dem neuen Recht, das wir hier schaffen, dem Referendum oder zum mindesten dem fakultativen Referendum unterstanden. Wie sind der Bundesrat und das Parlament vorgegangen? Wir haben die entscheidenden Verfassungsrevisionen durch das normale innere Verfahren vorgenommen, und erst nachher ist die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert worden. Ich kann mich nur dem anschliessen, was Frau Josi Meier gesagt hat: Es ist auch politisch einfach undenkbar, dass wichtige Grundsätze der Verfassung automatisch abgeändert werden, z. B. die Pressefreiheit oder die Handels- und Gewerbefreiheit, die möglicherweise Herrn Fischer sehr am Herzen liegt. Davon kann doch wohl keine Rede sein. Wir halten infolgedessen diese Ergänzung mit den Verfassungsänderungen ebenfalls für überflüssig.

Dann bitte ich Sie, auch das zweite Moment zu beachten, nämlich dass wir uns in einem Differenzbereinigungsverfahren mit dem Ständerat befinden. Wir haben jetzt durch die Annahme des Textes der Minderheit I für Absatz 3 wiederum eine recht beträchtliche Differenz zum Ständerat geschaffen.

Wir haben uns zu entschliessen: Wollen wir dieses Geschäft, das nun schon zwei Jahre auf dieser Bühne behandelt wird, innerhalb nützlicher Frist zum Abschluss bringen, oder nicht? Wenn wir noch einmal eine solche Differenz schaffen, ist es ganz sicher, dass wir uns hier noch einmal mit der Angelegenheit zu befassen haben werden,

wenn nicht überhaupt die ganze Übung als Match null enden sollte – das können wir vor uns selbst nicht und schon gar nicht vor der Öffentlichkeit verantworten. Ich bitte Sie also, der Mehrheit zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

M. Barchi, rapporteur de la majorité: Je vous ai dit, hier, que la majorité de la commission a adopté le 4^e alinéa de l'article 89 de la constitution fédérale d'après le texte approuvé par le Conseil des Etats avec, cependant, une petite modification rédactionnelle suggérée par le Département politique. Il s'agissait de remplacer simplement «organisations supranationales» par «communautés supranationales».

Le 4^e alinéa règle les cas de «référendum obligatoire» qui, du point de vue de nos institutions politiques et notamment du fonctionnement de la démocratie semi-directe – je dis entre parenthèses que notre démocratie semi-directe est en train d'atteindre ses limites – est bien plus important que le référendum facultatif. Dans le cas du référendum obligatoire, on ne peut éviter la votation populaire même si le traité en question n'a suscité aucune opposition dans le Parlement ou dans l'opinion publique.

La minorité nous propose le texte adopté en septembre 1975 par ce Conseil. Elle veut maintenir, contre l'avis du Conseil des Etats, le référendum obligatoire pour les traités qui entraînent des modifications et compléments importants dans la constitution. M. Fischer est monté à la tribune, ce matin, pour reprendre les arguments exposés, hier, par M. Alder, à savoir: le parallélisme entre le référendum facultatif et le référendum obligatoire. On avait décidé que le référendum facultatif était justifié si des modifications importantes étaient apportées à une loi fédérale, et que le référendum obligatoire s'imposerait en cas de modifications importantes de la constitution. Mais, justement, je dirai à M. Fischer et à M. Alder que la clause du référendum obligatoire en cas de modification importante de la constitution avait – dans le cadre des décisions de septembre 1975, une raison d'être; il était le pendant de la disposition du 3^e alinéa, selon laquelle le traité entraînant des modifications et compléments importants des lois fédérales était soumis au référendum facultatif. Mais cette disposition du 3^e alinéa a été abandonnée par la majorité ainsi que par les minorités de votre commission. Il n'y a donc plus aucune nécessité de prévoir une concordance, un parallélisme entre les deux derniers alinéas, les 3^e et 4^e de l'article 89 de la constitution fédérale.

Je voudrais encore faire remarquer que la majorité de la commission, lors de ce deuxième examen, a partagé l'avis du Conseil fédéral, à savoir qu'il est extrêmement difficile pour le Parlement de déterminer si un traité entraîne oui ou non des modifications et des compléments de la constitution. Il est vrai que, dans le doute, on pourrait constater que, de toute façon, la modification de la constitution serait de moindre importance. Mais cela ne serait pas toutefois la manière la plus élégante de s'en sortir.

Je souligne encore que l'exhortation à la prudence quant à l'élargissement des clauses référendaires est particulièrement justifiée en matière de référendum obligatoire. Mme Meier a dit justement que même l'initiative de l'Action nationale n'a demandé aucun référendum obligatoire.

Encore un argument pour répondre à M. Fischer: nous concluons depuis des années des traités commerciaux avec des Etats étrangers, eh bien! tous ces traités commerciaux – ou presque tous – ont «lésé» pour ainsi dire la constitution fédérale en ce qui concerne la liberté de l'industrie et du commerce. Cela n'a jamais provoqué de difficultés. Il y a d'autres domaines où il serait extrêmement difficile de savoir s'il s'agit d'une modification de la constitution ou non. Je pense, par exemple, au règlement des compétences entre la Confédération et les cantons. Nous serons appelés, ces jours prochains, à approuver la

convention avec l'Italie à propos de la taxation des frontaliers. Il s'agit là de restreindre la souveraineté cantonale en matière fiscale. Ceci relève justement du règlement des compétences de la Confédération et des cantons. S'agit-il d'une modification de la constitution ou pas? Voilà des problèmes qui, comme l'a dit Mme Meier, provoqueraient, selon ses propres termes, des discussions homériques.

Pour toutes ces raisons, je vous recommande, au nom de la commission, de rejeter la proposition de la minorité, d'adopter la décision prise par la majorité de votre commission et de vous rallier au Conseil des Etats en vue d'éliminer cette divergence.

M. Graber, conseiller fédéral: Je crois pouvoir dire qu'hier, s'agissant du référendum facultatif, le Conseil fédéral a démontré une flexibilité à la limite du raisonnable, sa volonté étant d'arriver à un projet qui puisse avoir l'agrément des deux Chambres et non d'une seule.

Dans le cas particulier du référendum obligatoire, je ne vous surprendrai probablement pas beaucoup en disant qu'une telle flexibilité nous est interdite. Il s'agit ici de quelque chose de trop important, pour ne pas dire d'avantage et je ne dissimule pas mon sentiment. J'ai le sentiment que si, ce matin, la minorité devait l'emporter, c'est le sort même du projet qu'elle mettrait en cause, le voulant ou ne le voulant pas.

En aucun cas, le Conseil fédéral ne peut accepter la proposition de la minorité. Je voudrais en citer les raisons principales. En plus des deux critères spécifiques et concrets qui sont dans le projet de la majorité de la commission, «adhésion à des organisations de sécurité collective» et «adhésion à des organisations supranationales», la minorité tente d'ajouter un troisième critère qui résulte de la cumulation d'un critère abstrait «l'importance de la modification». C'est ainsi que la minorité propose que tous les traités, qui modifient ou qui complètent d'une manière importante la constitution, soient soumis au peuple et aux cantons. Il n'y a, je crois, pas besoin de beaucoup d'imagination pour se rendre compte que la liberté d'appréciation résultant de ce troisième critère est, en fait, quasi illimitée. Et je m'étonne que, ceux qui, hier, s'agissant du référendum facultatif, ne voulaient pas se limiter à un critère abstrait, «une grande portée», en exigeant que l'on introduise dans le texte des critères concrets et clairement définis, agissent, aujourd'hui, dans l'esprit contraire et à propos de quelque chose de beaucoup plus important que le référendum facultatif, c'est-à-dire le référendum obligatoire, introduisent précisément une motion imprécise, abstraite, comme celle de «l'importance». Je crois qu'on peut se représenter à peu près ce que seraient les discussions aux Chambres pour établir si la modification ou le complément apporté à la constitution sont importants ou non. Et selon quels critères? On jugera sans aucun doute selon l'opportunité, je dirais même selon l'humeur du moment. On parlera droit mais on pensera politique. Chacun se déterminera – cela ne fait pas l'ombre d'un doute, c'est la nature des choses et des hommes qui le veut – selon ce qui lui paraîtra politiquement le plus avantageux et le plus important sur le moment.

J'ajoute que notre droit ne connaît pas de critères matériels délimitant les questions qui peuvent faire l'objet d'une réglementation dans la constitution, vous le savez bien. On peut par conséquent tout y mettre. Le Parlement pourrait donc exiger le référendum obligatoire du peuple et des cantons pratiquement pour presque tous les traités, en tout cas pour tous ceux que nous avons appelés «de grande portée» et dont le sort a été réglé hier à propos du référendum facultatif. On pourrait toujours prétendre en effet que ces traités complètent la constitution d'une manière ou d'une autre ou qu'ils la modifient d'une façon importante. Or cela va extrêmement loin. Je crois même qu'il faut dire que cela va beaucoup trop loin. On doit se demander si, en vérité, dans le cadre d'un tel système, les accords de double imposition ne tomberaient pas sous le

coup du référendum obligatoire du peuple et des cantons. Je me souviens d'une formule qui est tombée dans un précédent débat, reprise d'ailleurs en commission: on disait au fond que devaient être soumis au référendum obligatoire tous les accords concernant la position de la Suisse dans la communauté internationale, ce qui signifie presque à coup sûr que les accords concernant le Conseil de l'Europe ou de l'OCDE, l'accord de libre-échange avec les Communautés européennes, la Convention européenne des droits de l'homme, par exemple, seraient considérés comme concernant la position de la Suisse dans la communauté internationale, il n'y a pas de doute. Mais c'est justement le référendum facultatif que nous avons prévu hier pour de tels cas. Il faudrait ajouter cette remarque, je l'ai dit hier déjà: ce n'est pas un drame si, à propos du référendum facultatif, on introduit des notions qui laissent une assez grande liberté d'interprétation. En revanche, en matière de référendum obligatoire, il nous semble indispensable que l'esprit critique soit un peu plus poussé. Il faut le dire ici, les expériences pourraient coûter cher. Si le Conseil fédéral persiste donc dans sa volonté de nous limiter aux deux critères prévus, à savoir l'adhésion à des organisations de sécurité collective et l'adhésion à des organisations supranationales, c'est qu'il entend démontrer clairement qu'il convient de limiter raisonnablement quelque part le champ d'application du référendum obligatoire, dans le domaine de la politique extérieure en particulier. Il faut dire que le référendum obligatoire est un instrument particulièrement lourd, vous le savez bien, et souvent incompatible avec la politique extérieure active qu'on réclame de la part du gouvernement. Il n'y a pas de doute, aux yeux du Conseil fédéral, que sur le plan de la politique étrangère en particulier, la démocratie directe devrait se réaliser dans toute la mesure du possible par l'entremise du référendum facultatif.

Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas de traités pouvant exiger que, par sagesse politique, on procède d'abord à la révision de la constitution et ensuite seulement à la ratification. Tel a été le cas, vous vous en souvenez, de la Convention européenne des droits de l'homme.

Pratiquement, je crois qu'il faut voir les choses vraiment dans un esprit réaliste. On peut partir de l'idée suivante: si le Parlement a vraiment l'impression qu'une convention internationale modifie la constitution d'une manière importante, il est libre d'abord de refuser son approbation, cela va de soi; il peut demander aussi que l'on modifie préalablement la constitution, car il en a le droit. Ou bien encore, il peut suggérer qu'on ratifie mais qu'on ne ratifie qu'avec des réserves.

Au moment où chacun s'inquiète et doit s'inquiéter d'une certaine sursaturation qui affecte les institutions de la démocratie référendaire et risque d'ici quelques années de nous entraîner vers de graves problèmes, je crois qu'il n'est pas opportun ni sage de pousser à la consommation – si vous me passez l'expression – en augmentant le nombre des cas où il faudra obligatoirement en référer au peuple.

Une dernière remarque: je voudrais m'associer à ce qu'ont dit les rapporteurs; il s'agit peut-être d'un des aspects les plus décisifs du problème. Il est vraiment temps, je dirais même que c'est le dernier moment, de rechercher une solution laissant subsister l'espoir d'un accord entre les deux Chambres. Je vous rappelle que hier, à une toute petite majorité il est vrai, vous avez adopté, s'agissant du référendum facultatif, le texte qui est le plus éloigné de la position du Conseil fédéral et du Conseil des Etats. Je rappelle – ce n'est pas un reproche – que vous avez déjà donné tort au Conseil des Etats à propos de la recevabilité de l'initiative de l'Action nationale. Vous vous êtes prononcés contre le Conseil des Etats à propos de la majorité qualifiée; c'est là une divergence importante qui subsiste et que, jusqu'à hier, j'avais l'espoir de pouvoir éliminer. Si, maintenant, vous vous écarterez encore de la décision prise à l'unanimité par le Conseil des Etats en

matière de référendum obligatoire, c'est alors que véritablement le conflit sera assuré entre les deux Chambres; c'est tout juste s'il ne faut pas penser que quelques-uns le recherchent. L'espoir disparaîtrait en tout cas de voir se réaliser l'accord dont nous avons besoin si l'on veut aboutir à quelque chose.

Dans cette affaire, en vérité, même si le référendum obligatoire est limité aux critères concrets que proposent la majorité de la commission et le Conseil des Etats, si même on s'en tient à ces limites dans ce domaine-là, le Parlement aura réalisé dans l'ensemble une extension extrêmement importante, qualitative plus que quantitative, des droits du peuple en la matière; je crois même qu'on est allé jusqu'aux limites du supportable.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	95 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	34 Stimmen

Art. 3

Antrag der Kommission

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	121 Stimmen
Für den Antrag Müller-Zürich	5 Stimmen

Bundesbeschluss B des Ständerates

Arrêté fédéral B du Conseil des Etats

Antrag der Kommission

Streichen

Proposition de la commission

Biffer

Angenommen – Adopté

Gesamt abstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusentwurfes	106 Stimmen
Dagegen	8 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

76.341

Interpellation Schwarzenbach. Atomsperrvertrag Traité de non-prolifération nucléaire

Wortlaut der Interpellation vom 17. März 1976

Der Bundesrat wird eingeladen, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie beurteilt der Bundesrat die Gefahren des Missbrauchs schweizerischer Industrie- und Dienstleistungsunternehmen sowie schweizerischer Institutionen zur Umgehung internationaler Verpflichtungen durch einen Drittstaat generell und speziell im Falle des Atomsperrvertrages? Welche Massnahmen gedenkt der Bundesrat gegebenenfalls zu ergreifen, um diese Gefahren unter Berücksichtigung der einschlägigen Schweizer Interessen unter Kontrolle zu bringen und zu halten?

2. Teilt der Bundesrat die Meinung, dass unsere Entscheidung über Beitritt oder Nichtbeitritt zum Atomsperrvertrag

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung

Référendum en matière de traités internationaux. Modification

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	12143
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.06.1976 - 08:00
Date	
Data	
Seite	602-605
Page	
Pagina	
Ref. No	20 004 807

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Art. 1 et 2*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Beschlusentwurfes 114 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

12 143

**Staatsvertragsreferendum. Neuordnung
Référéndum en matière de traités internationaux.
Modification**

Siehe Seite 590 hiavor — Voir page 590 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 6. Oktober 1976
Décision du Conseil des Etats du 6 octobre 1976*Differenzen – Divergences***Art. 2 Abs. 3 letzter Satz***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Weber-Arbon, Alder, Haller)

Durch Beschluss der beiden Räte sind weitere völkerrechtliche Verträge Absatz 2 zu unterstellen, wenn sie von grosser Tragweite sind.

Art. 2 al. 3 dernière phrase*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Weber-Arbon, Alder, Haller)

Par une décision des deux conseils, d'autres traités sont à soumettre au 2e alinéa s'ils ont une grande portée.

Hofer, Berichterstatter der Mehrheit: Wir haben uns mit diesem Geschäft, das seit 1974 vor den Räten liegt, wieder zu befassen. Allerdings ist nun ein Ende in Sicht, und ich hoffe, dass wir in die letzte Phase eingetreten sind. Denn der Ständerat hat an seiner Sitzung vom 6. Oktober 1976 dem Beschluss unseres Rates vom Sommer im wesentlichen zugestimmt.

Die einzig noch verbleibende Differenz besteht in Artikel 2 Absatz 3. Während der Ständerat in den Buchstaben a, b und c praktisch diskussionslos unseren Formulierungen gefolgt ist, hat er im letzten Satz von Absatz 3 den Begriff der «grossen Tragweite» gestrichen.

Der Ständerat folgte damit der Mehrheit seiner Kommission. Die Fassung der Kommissionsminderheit des Ständerates, die auch jetzt von einer Minderheit unserer Kommission wieder aufgenommen worden ist, lehnte die Kleine Kammer mit 23 : 13 Stimmen deutlich ab.

Auch Ihre Kommission beantragt mit 14 : 4 Stimmen, dem Beschluss des Ständerates zu folgen.

Welches sind in aller Kürze die Ueberlegungen, auf diesen Begriff, der übrigens mehrmals in der Vorlage aufgetaucht und dann wieder gestrichen worden ist, zu verzichten? Nachdem das obligatorische Referendum nun relativ eng gefasst ist, für die bekannten zwei Fälle – Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften oder zu kollektiven Friedensorganisationen –, erscheint es Ihrer Kommission ebenfalls gerechtfertigt, beim fakultativen Referendum etwas grosszügiger zu sein. Sie geht dabei von der Annahme aus, dass der Bundesrat und die eidgenössischen Räte mit der Zeit eine gewisse Praxis erarbeiten werden in der Beantwortung der Frage, ob ein Vertrag referendumswürdig sei oder nicht.

Herr Bundesrat Graber hat denn auch in der Kommissionssitzung deutlich darauf hingewiesen, dass sich künftig der Bundesrat bei jedem Staatsvertrag, den er dem Parlament zu unterbreiten haben wird, über die Frage des Referendums wird seine Gedanken machen und allfällig Antrag stellen müssen. Es ist selbstverständlich, dass er dabei nur Verträge für referendumswürdig halten wird, die eine bestimmte politische Tragweite haben.

Im übrigen aber bietet der Begriff der grossen Tragweite, um den es hier geht, zweifellos Interpretationsschwierigkeiten. Die künftige Tragweite eines Staatsvertrages lässt sich erfahrungsgemäss in vielen Fällen im Augenblick seines Abschlusses oder seiner Ratifikation nicht ohne weiteres voraussehen. Das hat übrigens schon die Arbeitsgruppe Wahlen in ihrem Schlussbericht über die Totalrevision der Bundesverfassung von 1973 festgestellt. Aus analogen Ueberlegungen hat sich der Bundesrat veranlasst gesehen, den Begriff der grossen Tragweite aus dem ursprünglichen Text wieder herauszunehmen. Die nationalrätliche Kommission hat ihn dann wieder hereingebracht und der Ständerat nun wieder herausgenommen. Es ist aber doch anzunehmen, dass der Bundesrat und die eidgenössischen Räte einen Vertrag immer dann als von grosser Tragweite bezeichnen, wenn sie ihn dem fakultativen Referendum unterstellen wollen, so dass das Kriterium der grossen Tragweite im konkreten Fall keine wesentliche Rolle spielen dürfte. Fast ist man versucht zu sagen, der Begriff der grossen Tragweite sei selbst nicht von grosser Tragweite.

Die Kommission hat sich der Ueberlegung des Departementschefs, wie er sie im Ständerat geäussert hat, angeschlossen, wenn er sagte: «Je suis sûr, qu'avec une solution comme avec l'autre, on débouche exactement sur les mêmes résultats.» Es ist nun an Ihnen, zu entscheiden, ob wir dem Ständeratsbeschluss zustimmen oder noch einmal eine weitere Differenz schaffen bzw. beibehalten wollen. Wie gesagt, befassen wir uns mit diesem Geschäft nun schon seit August 1974. Im März des nächsten Jahres – also in drei Monaten – läuft die Fristerstreckung für die Initiative der Nationalen Aktion erneut ab. Ausser materiellen Gründen sprechen somit auch formale und zeitliche Gründe für einen baldigen Abschluss der Beratungen. Man sollte auch die Regeln des Zweikammersystems respektieren, wenn wir überhaupt zu einem Abschluss kommen wollen. Deshalb beantragt Ihnen Ihre Kommission, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen und den Antrag der Minderheit abzulehnen.

M. Barchi, rapporteur de la majorité: Il s'agit de la dernière phrase du 3e alinéa de l'article 89 de la constitution fédérale. Ce 3e alinéa règle la matière du référendum facultatif applicable aux traités internationaux dans deux catégories de cas. En premier lieu sont envisagés de manière exhaustive trois cas particuliers dans lesquels la décision des Chambres devrait suivre si possible un certain automatisme: il s'agit des traités d'une durée indéterminée qui ne sont pas dénonçables, des traités qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale et des traités entraînant une modification multilatérale du droit. Ici, les Chambres doivent obligatoirement prévoir la clause référendaire. Il n'est pas exclu, je le reconnais, que dans des cas particuliers il faille procéder à une interprétation des dispositions constitutionnelles. Toutefois, en ce qui

concerne la première catégorie, en principe, les Chambres n'auront pas une marge étendue d'appréciation s'agissant d'une application liée à des conditions formelles. Ici, le Conseil des Etats a adhéré au texte adopté au mois de juin par notre Conseil.

La dernière divergence subsiste à propos de la deuxième catégorie, comprenant la clause générale d'application selon laquelle les Chambres ont, non pas l'obligation, non pas le devoir, mais seulement la faculté, la possibilité d'approuver un traité, le cas échéant, sous réserve du référendum populaire.

Ici, les Chambres ne sont pas liées à des conditions formelles, elles ne procèdent pas suivant un automatisme quelconque, mais elles doivent exercer un pouvoir d'appréciation. Notre Conseil a décidé, au mois de juin, que n'importe quel traité – c'est la clause générale – peut être soumis au référendum facultatif pourvu qu'il soit d'une grande portée. Telle est la décision du Conseil national au mois de juin. Le Conseil des Etats, par contre, a décidé de biffer cette condition de la grande portée, conférant ainsi aux Chambres un pouvoir d'appréciation encore plus étendu. Ainsi donc, selon le texte adopté par le Conseil des Etats, les Chambres devraient être en principe complètement libres de soumettre n'importe quel traité international au référendum facultatif pour d'autres motifs qui ne s'identifient pas nécessairement avec la grande portée.

Personnellement, je n'éprouve pas, je dois l'avouer, une grande sympathie pour cet amendement, porte ouverte au démocratisation, aux pressions de ceux qui parlent au nom de l'opinion publique sans en avoir une légitimation objective. Je crains, à tort peut-être, que les Chambres ne résistent pas à ces pressions et puissent trouver trop aisé d'insérer une clause référendaire même dans le cas d'un traité international dont la portée est absolument insignifiante.

Votre commission a décidé, à une grande majorité, d'adhérer au texte adopté par le Conseil des Etats. En séance de commission, on a toutefois souligné – en particulier notre président M. Hofer, qui se référait à une phrase de M. Graber – que le principe de la grande portée doit être considéré comme sous-entendu, comme implicite: en d'autres termes, les Chambres, en prenant leur décision de soumettre un traité international au référendum facultatif, ne pourront pas se passer de donner une motivation objective. Au contraire, elles devront suivre des lignes directrices, aptes à justifier la clause référendaire, selon une pratique constante, et qui tiennent compte objectivement de l'importance du traité concerné. Le Conseil fédéral, en présentant son message, devra procéder de la même façon, sinon l'on pourrait tomber dans l'arbitraire et négliger l'exigence d'un minimum de sécurité juridique.

En ce qui concerne la proposition de minorité, j'interviendrai après que les représentants de la minorité auront exposé leur motivation.

En me recommandant des précisions que j'ai apportées – soit en particulier le fait que la notion de la grande portée est sous-entendue – à l'intention de ceux qui seront appelés à interpréter le nouvel article constitutionnel, je vous invite à adhérer au texte du Conseil des Etats et à éliminer ainsi la dernière divergence sur cet objet important qu'il est temps de soumettre au peuple et aux cantons par la voie du référendum obligatoire.

Weber-Arbon, Berichterstatter der Minderheit: Dem Unter-ton der Kommentierung des Kommissionspräsidenten konnten Sie entnehmen, dass man aus dieser Differenz nun keine grosse Sache mehr machen sollte, dass man bei dieser Differenzbereinigung endlich zu einer Verständigung kommen und deshalb andere Auffassungen nicht mehr vertreten sollte. Ich muss gestehen, dass es mir hier geht wie Martin Luther im Jahre 1521 vor dem Reichstag in Worms, als er die Worte ausgesprochen haben soll: «Hier stehe ich, ich kann nicht anders.»

Worum geht es? Wir ringen nach wie vor um eine Antwort auf die Frage, welche Arten von Staatsverträgen in Zukunft dem fakultativen Referendum unterstellt werden sollen. Sie kennen diesen Katalog – der unbestritten geblieben ist – im neuen Artikel 89 Absatz 3 in den Buchstaben a, b und c. Einig sind wir also darin, dass dieses fakultative Referendum bei den vier Typen von Staatsverträgen zum Tragen kommen soll. Weiter sind wir uns einig, dass gewissermassen in der Form einer Generalklausel den eidgenössischen Räten die Kompetenz erteilt werden soll, weitere Staatsverträge dem Referendum zu unterstellen. Die Differenz ergibt sich bei der Frage, wann diese Kompetenz spielen solle. Die Mehrheit unserer Kommission ist hier mit der Mehrheit des Ständerates der Auffassung, diese Frage sei kurzerhand offen zu lassen; es soll also im neuen Verfassungstext lediglich noch heissen: «Durch Beschluss der beiden Räte können weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt werden.»

Sie wissen aus der Behandlung verschiedener früherer Verfassungsvorlagen, dass ich persönlich ein entschledener Anhänger knapp gefasster Verfassungstexte bin. Hier aber muss ich ein Veto einlegen und erklären: So geht es nicht. Mit der jetzt vorgeschlagenen Kürzung der Vorbereitenden Kommission – in Uebereinstimmung mit der Mehrheit des Ständerates – wird nach meiner Auffassung wirklich das Kind mit dem Bade ausgeschüttet.

Bisher haben sich alle drei Instanzen – Bundesrat, National- und Ständerat – bemüht, den Bereich dieser Generalklausel, die hier in die Verfassung aufgenommen werden soll, einigermassen abzugrenzen. Ich erinnere daran, dass der Bundesrat das tun wollte in der Form eines qualifizierten Mehrs, das in den beiden Räten erreicht werden müsste, um das fakultative Referendum bei dieser Generalklausel zur Anwendung zu bringen. Der Nationalrat seinerseits schlug vor, allgemein auf das Element der «grossen Tragweite» eines Staatsvertrages abzustellen. Der Ständerat nun will in seiner Mehrheit auf beides verzichten. Es gibt also nach dem Wortlaut dieses neuen Verfassungstextes überhaupt kein Kriterium mehr, wann dieses fakultative Referendum zum Tragen gebracht werden muss oder soll. Die Kommissionsmehrheit und Herr Bundesrat Graber als Sprecher des Bundesrates wollen sich mit dem Trost begnügen, es spiele sich ja ohnehin eine gewisse Praxis ein in der Anwendung dieser Verfassungsnorm, und diese Praxis werde dazu führen, dass man ohnehin nur dann einen Staatsvertrag dem fakultativen Referendum unterstelle, wenn er von grosser Tragweite sei.

Hier komme ich zum zweiten schwachen Punkt, der zu Kritik Anlass gibt gegenüber der von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagenen Fassung. Ich bitte Sie, den Text genau zu lesen, den die Mehrheit unterbreitet. Es heisst hier: «Beide Räte können – aber müssen nicht – das fakultative Referendum beschliessen.» Also ist hier Lust und Laune des Parlaments Tür und Tor geöffnet. Ich frage Sie: Ist das noch seriöse Verfassungsgesetzgebung?

Ich habe demgegenüber nicht unseren früheren Beschluss wiederaufgenommen, sondern im Minderheitsantrag eine nach meiner Auffassung verbesserte Formulierung unterbreitet, die bereits im Ständerat von den Herren Dillier und Schlumpf eingebracht worden war. Danach ist immer dann, wenn ein Staatsvertrag allgemein von grosser Tragweite ist, die Bundesversammlung nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, das fakultative Referendum vorzusehen. Die ursprüngliche Kann-Vorschrift in unserer früheren Fassung ist also in eine Muss-Vorschrift umzuwandeln.

Eine solche Umschreibung hat übrigens auch für den Bundesrat bei der Vorbereitung entsprechender Botschaften zur Genehmigung von Staatsverträgen den grossen Vorteil, dass er sich mit der Umschreibung des (zugegebenermassen vielleicht etwas vagen) Begriffes der grossen Tragweite auseinandersetzen hat. Nachher hat das Parlament dasselbe zu tun. Es hat hier eine ähnliche Prüfung stattzufinden, wie sie im Bereich des Dringlichkeitsrechtes auf-

grund des Artikels 89bis unserer Verfassung bereits besteht. Ist es nicht richtig und logisch, dass dann, wenn ein Staatsvertrag von grosser Tragweite ist, kein Auf und Ab mehr möglich ist bei der Frage, ob er dem fakultativen Referendum zu unterstellen sei?

Was die Kommissionsmehrheit einführen will, hat in der Kleinen Kammer Herr Ständerat Schlumpf etwas sarkastisch bezeichnet als sogenanntes «freies dispositives fakultatives Referendum.» Das führt – ich teile seine Auffassung und appelliere deshalb an Ihr staatsrechtliches Gewissen, denn das ist nun von grosser Tragweite, was Sie hier entscheiden – zu einer ganz neuartigen Form unserer Referendumsinstitution, und wir nähern uns hier – falls Sie der Kommissionsmehrheit zustimmen – eindeutig der Form eines Plebiszites, die eine voraussetzungslose Form der Volksbefragung darstellt. Solche Volksbefragungen überlassen wir doch lieber anderen Staaten. Ich bin dafür, dass wir die schweizerische Form des Referendums auch bei der Behandlung von Staatsverträgen beibehalten und sagen, so gut das normativ möglich ist, wo es gilt und wo nicht. Auch wenn mein Antrag gegen denjenigen der Kommission mit 14 : 4 Stimmen unterlegen ist und ich mir bewusst bin, dass ich mich der Gefahr aussetze, gewissermassen Spielverderber zu spielen in dieser letzten Phase der Differenzbereinigung, so fühle ich mich doch verpflichtet, Ihnen diese meines Erachtens sehr grundsätzliche Alternative vor Augen zu führen und dieselbe als Kommissionsminderheitsantrag zu unterbreiten mit der Bitte, ihm zuzustimmen. Herr Kommissionspräsident Hofer hat erklärt, diese Frage der grossen Tragweite sei wahrscheinlich nicht von grosser Tragweite. Man kann diesem Wortspiel ohne weiteres zustimmen, muss sich aber, wenn Sie der Kommissionsmehrheit zustimmen, doch bewusst sein, dass Sie damit einen grundsätzlichen Einbruch in die Normen einführen, wie wir sie bis jetzt in der Umschreibung für das Spielen des fakultativen Referendums akzeptiert haben. Ich habe andererseits mit einer gewissen Genugtuung verspürt, dass der weilsche Kommissionsreferent offenbar nicht so glücklich und lustvoll den Kommissionsmehrheitsantrag vertreten hat. Ich freue mich über das staatsrechtliche Sensorium, das bei ihm in der Kommentierung der Kommissionsmehrheit doch auch durchgeschlagen hat.

Alder: Ich gestatte mir, als ursprünglicher parlamentarischer Initiant zur Reform des Staatsvertragsreferendums bei diesem letzten Gefecht noch einmal das Wort zu ergreifen.

Ich habe ursprünglich mit meiner Initiative 1972 beantragt, man möge eine Parallellität zwischen Staatsvertragsreferendum und internem Referendum einführen. Das heisst: obligatorisches Staatsvertragsreferendum dann, wenn es sich um einen Staatsvertrag handelt, der die Bundesverfassung ergänzt, ändert oder eine Bestimmung der Bundesverfassung streicht; fakultatives Referendum immer dann, wenn ein Staatsvertrag Bundesgesetze oder allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse abändert. Das Anliegen, das ich damals vertrat, war vor allem, den Stimmbürgern vermehrt die Möglichkeit zu geben, sich zu Staatsverträgen zu äussern, die – wie wir gesehen haben – immer mehr und immer tiefer in unsere interne Gesetzgebung eingreifen, ohne dass nach geltender Regelung eine Korrekturmöglichkeit über das Referendum besteht. Was wurde in dieser vierjährigen Auseinandersetzung erreicht? Ich glaube, wir dürfen als positiv werten, dass wir in Absatz 3 Buchstaben a–c nun einigermaßen klare Kriterien haben, gestützt auf welche der Bürger vermehrt die Möglichkeit haben wird, gegebenenfalls im Rahmen eines fakultativen Referendums sich zu einem Staatsvertrag zu äussern. Wir haben ausserdem eine neue und klare Bestimmung für das obligatorische Referendum in Absatz 4. Sie erinnern sich, dass zwei Haupttendenzen einander gegenüberstanden. Diejenige des Politischen Departements: Sie ging vor allem in der Richtung, dass man dem Parlament freie Entscheidungsbefugnis einräumen soll, ein fakultatives Referendum zu gestatten oder nicht zu gestatten. Dieser souveränen parlamentarischen Auffassung standen zahlreiche andere Anträge in meiner Richtung und in Richtung der heutigen Vorlage gegenüber. Die letzte Auseinandersetzung – Herr Weber hat es Ihnen bereits im einzelnen geschildert – dreht sich nun noch um diesen Zusatz zu Absatz 3. Wir müssen feststellen, dass es sich hier um ein Relikt der Auffassung handelt, welche das Politische Departement vertreten hat, ein Relikt nämlich in dem Sinne, dass doch noch das Parlament souverän darüber soll entscheiden können, ob ein Staatsvertrag dem fakultativen Referendum unterstellt wird oder nicht, sofern es sich nicht um einen Anwendungsfall von Absatz 3 Buchstaben a–c handelt. Wir haben uns stets gegen eine solche «parlamentarische Souveränität» gewehrt, weil wir der Auffassung sind, die Volksrechte müssten in der Verfassung möglichst klar, möglichst eindeutig normiert sein; es soll nicht dem Parlament anheimgestellt werden, ob der Bürger von seinen demokratischen Rechten Gebrauch machen darf oder nicht. Aus diesem Grunde bin ich – was Sie nicht weiter verwundern wird – auch hier mit der Minderheit, vertreten durch Herrn Weber. Sie entspricht der Minderheit im Ständerat und stellt mindestens klar, dass jedenfalls dann, wenn es sich um Verträge von grosser Tragweite handelt, aber auch nur dann, weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt werden müssen. Herr Kommissionspräsident Hofer, es mag sein, dass in der politischen Praxis diese Differenzierung nicht eine so grosse Rolle spielt. Immerhin, wenn Sie die Worte «wenn sie von grosser Tragweite sind» streichen, dann haben Sie wirklich eine umfassende parlamentarische Kompetenz zur Gestattung eines fakultativen Referendums gegen Staatsverträge ohne weitere materiellrechtliche Kriterien. Dieser Art Souveränität – wie gesagt – vermag ich nicht zuzustimmen. Ich setze mich deshalb auch hier nochmals für die Minderheit ein.

Im übrigen möchte ich auf eine verfassungsrechtliche Anomalität hinweisen, welche durch den heutigen Beschluss nun – mindestens vorläufig – sanktioniert werden soll. Wenn wir Staatsverträge vor uns haben werden, die der Bundesverfassung widersprechen, sie ergänzen oder abändern, dann werden diese Staatsverträge weiterhin nicht dem obligatorischen Referendum unterliegen, wie irgendeine Verfassungsbestimmung, die Volk und Ständen obligatorisch zur Abstimmung unterbreitet wird. Vielmehr wird es so sein, dass wir auch weiterhin überhaupt kein obligatorisches Referendum haben werden in bezug auf Staatsverträge, die die Verfassung abändern, ausgenommen natürlich die beiden in Absatz 4 genannten Fälle. Es wurde mir in der Kommission auf Anfrage hin vom Bundesrat ausdrücklich bestätigt, dass die vorliegende Regelung, die vorliegende Ordnung, abschliessenden Charakter hat. Ich glaube, es ist wichtig, dass man dies heute nochmals klar und eindeutig feststellt. Die Räte werden inskünftig nicht mehr nach Lust und Laune ein obligatorisches Referendum anordnen können, wie man das beispielsweise beim Freihandelsvertrag mit den Europäischen Gemeinschaften gemacht hat. Es besteht (nach der Auffassung der Mehrheit) einzig und allein die Möglichkeit – politisch gesehen wäre dies ebenfalls der Fall, wenn Sie der Minderheit zustimmen –, dass Sie in jenen Fällen, da ein Staatsvertrag der Verfassung widerspricht, von eben dieser zur Diskussion stehenden Klausel (Absatz 3 *in fine*) Gebrauch machen und beschliessen, einen Staatsvertrag, der der Bundesverfassung widerspricht, dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Damit werden wir inskünftig tatsächlich die Möglichkeit vor uns haben, dass über einen Staatsvertrag vom Volk abgestimmt wird, der der Verfassung widerspricht oder sie ergänzt, ohne dass die Stände diesem Staatsvertrag auch noch zustimmen müssen, weil wir beim fakultativen Referendum das Ständemehr bekanntlich nicht haben. Das ist jedenfalls die Konsequenz, wenn Sie diesem letzten Satz von Absatz 3 der Vorlage zustimmen. Ich berufe mich hier auf die Ausführungen im Protokoll, u. a. der letzten Sitzung der national-

rätlichen Kommission, und ich würde es begrüßen, wenn mir Herr Hofer in diesem Punkt bestätigen könnte, dass diese Regelung abschliessenden Charakter haben wird und dass die Räte inskünftig nur noch über Referenden und Klauseln zu Staatsverträgen zu entscheiden haben, die sich im Rahmen dieser neuen Vorschrift halten.

Hofer, Berichterstatter der Mehrheit: Es scheint, dass ich mein Schicksal bis zur Neige auskosten muss, nämlich Präsident einer Kommission zu sein, die aus einer absoluten Mehrheit von Juristen bestanden hat. Ich will durchaus zugeben, dass ich dabei viel gelernt habe; ich habe vor allem auch gelernt, dass die Chance des Nicht-Juristen immer dann kommt, wenn die Juristen sich nicht einig sind, und das ist Gottseidank nicht so selten der Fall.

Herr Weber ist zweifellos einer dieser eminenten Juristen, die in diesem Gremium waren; aber eben der Umstand, dass andere ebenso – wenn Sie gestatten, Herr Weber – oder fast ebenso eminente Juristen wie Sie, zu denen ich bekanntlich nicht zähle, Ihren Antrag nicht unterstützen, zeigt doch, dass Ihre Bedenken keineswegs von allen geteilt werden. Sie haben gesagt, «d. h. das Kind mit dem Bade ausschütten», Sie haben von Willkür gesprochen, Sie haben auch die Theorie meines Parteifreundes Schlumpf erwähnt, die Plebiszittheorie, die ich mir im Ständerat auch angehört habe, und gesagt, dass es hier um einen grundsätzlichen Einbruch in die traditionellen Normen gehen könnte. Ich muss offen sagen, dass hier, glaube ich, einfach nicht die Zeit ist, und nach meiner Auffassung auch nicht mehr der Moment, nun auf diese doch ziemlich schwerwiegenden Vorwürfe einzugehen. Das würde bedeuten, dass wir uns, wenn möglich, noch einmal in eine grössere Debatte hineinmanövrieren, wo wir nun doch eigentlich am Ende dieser langwierigen Geschichte angelangt sein sollten.

Wenn Sie sagen, Herr Weber, wir hätten überhaupt kein Kriterium mehr, wenn wir die «grosse Tragweite» herausnehmen, dann verweise ich Sie noch einmal auf die Ausführungen, die im Schlussbericht der Arbeitsgruppe Wahlen für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung gemacht worden sind. Ich darf Ihnen vielleicht nun doch, wenn es noch so dramatisch wird, ein paar Sätze aus diesem Schriftstück vorlesen, das mit den besten Staatsrechtlern der Schweiz ausgearbeitet worden ist. Es heisst dort über das *epitheton ornans*, das damals noch «wesentliche Tragweite» hiess – wir haben uns ja stundenlang gestritten, ob man wesentliche oder grosse Tragweite sagen wolle – wörtlich: «Der Bundesversammlung käme diesbezüglich ein sehr weit gespanntes Ermessen zu.» Also genau das, was Herr Weber dem Mehrheitsvorschlag vorwirft, nämlich ein grosses Ermessen zu schaffen, glaubt dieser Schlussbericht auch gegeben, wenn «von wesentlicher Tragweite» beibehalten worden wäre. Es heisst dann weiter: «Der Teil der Parlamentarier, der den Staatsvertrag befürwortet, hätte im allgemeinen keinen Anlass, die Ratifikation durch Beifügung der Referendums Klausel zu gewähren. Die Minderheit, die das Zustandekommen des Vertrages bekämpft, würde häufig mit ihrem Antrag auf Beifügung der Referendums Klausel unterliegen. Alsdann wird hinterher erklärt, die Parlamentsmehrheit habe das Volk bei einem Staatsvertrag, der nach Ansicht der Minderheit von wesentlicher Tragweite ist, um sein Mitspracherecht betrogen.» Ich vermag einfach bei bestem Willen keinen grundsätzlichen Unterschied zu sehen. Wenn Sie sich ganz plastisch eine Debatte hier vorstellen, und wir werden solche Debatten in Zukunft haben, ob ein Vertrag nach diesem letzten Absatz dem fakultativen Referendum unterstellt werden soll oder nicht, glauben Sie wirklich im Ernst, dass diese Debatte wesentlich anders aussieht, wenn es heisst «Verträge von wesentlicher Tragweite», oder wenn es nur heisst «völkerrechtliche Verträge»? Ich vermag das beim besten Willen nicht zu sehen; denn über die wesentliche Tragweite lässt sich ganz genau so trefflich streiten wie über die Frage,

ob ein Vertrag unterstellt werden soll oder nicht. Dass wir, mein lieber Kollege und Freund Rolf Weber, ohnehin nur Verträge, die uns wichtig erscheinen, dem Referendum unterstellen wollen, geht doch schon aus dem allgemein anerkannten Ziel dieser ganzen Verfassungsrevision hervor, nämlich eine Verwesentlichung der Volksrechte auf diesem Gebiet zu erreichen. Wir wollen ja gerade den Zustand überwinden, dass mit dieser zeitlichen Formel von 15 Jahren oder «unkündbar» kein wesentliches Kriterium gefunden war. Uebrigens, bei unserer Suche nach den objektiven Kriterien haben wir dann doch auch wieder Kriterien eingeführt, die unter Umständen unwichtige Verträge erfassen. Wenn es heisst «Beitritt zu Internationalen Organisationen», so können sehr wichtige und unwichtige dabei sein.

Es tut mir leid, wenn ich die Bedenken von Herrn Weber hier nicht teilen kann, und ich muss Sie nach reiflicher Ueberlegung bitten, diesen Minderheitsantrag abzulehnen und der Mehrheit zuzustimmen und dieses Geschäft nun endlich im Interesse der Sache zum Abschluss bringen.

M. Barchi, rapporteur de la majorité: Une minorité de votre commission s'est ralliée à la proposition de la minorité de la commission du Conseil des Etats. Cette minorité, représentée ici par MM. Rolf Weber et Claudius Alder qui se sont succédé à la tribune, nous propose de maintenir à l'article 89, 3e alinéa, dernière phrase, de la constitution fédérale, la condition de la grande portée pour que le traité puisse être soumis au référendum. Sur ce point-là, je pourrais me déclarer d'accord; entre M. Weber et moi, il n'y a aucune différence, comme il vient d'ailleurs de le confirmer. Mais la minorité de votre commission va plus loin: elle introduit l'obligation de prévoir la clause référendaire si la condition préalable de la grande portée est remplie. En d'autres termes, la minorité veut transformer la disposition constitutionnelle de «Kann-Vorschrift» comme notre Conseil l'avait conçue au mois de juin, en «Muss-Vorschrift». Ce procédé, de l'avis de la majorité de la commission, est inacceptable.

Il faut se référer au fait que la notion de la grande portée ne peut pas être définie rigidement; elle peut varier dans le temps suivant plusieurs circonstances; elle est typiquement l'objet d'un pouvoir d'appréciation très étendu. Comme je l'ai dit dans mon rapport, les Chambres devront suivre, selon une pratique constante, des lignes directrices claires qui tiennent compte de l'importance du traité international concerné. Or, en voulant imposer une obligation, une «Muss-Vorschrift», on restreint d'une façon inadmissible ce pouvoir d'appréciation des Chambres. Craignant le reproche de ne pas avoir appliqué correctement les dispositions constitutionnelles, les Chambres pourraient être amenées, dans le doute, à prévoir toujours la clause référendaire, ce qui reviendrait pratiquement à admettre la grande portée chaque fois que la question est controversée. Le danger existe d'arriver justement à ce que M. Weber veut éviter: une forme plébiscitaire.

A mon avis, la forme impérative adoptée par la minorité, va bien au-delà du devoir d'apprécier. Je partage l'opinion que les Chambres doivent apprécier, aient l'obligation d'apprécier, mais votre «Muss-Vorschrift» va plus loin. La notion de la grande portée réclame un pouvoir d'appréciation le plus étendu possible, cette notion résulte de plusieurs aspects, de plusieurs circonstances qui ont trait à l'importance d'un traité international et qui peuvent, le cas échéant, s'additionner ou s'annuler. Un traité peut être important du point de vue financier mais ne pas l'être du point de vue politique, alors ces aspects-là peuvent s'annuler. Le pouvoir d'appréciation doit être large.

M. Weber a fait quelques critiques. Tout d'abord il a dit qu'avec la nouvelle version du Conseil des Etats, de la majorité de la commission, il n'y a pas de critères substantiels, c'est le vide complet. Cette critique a été reprise par M. Alder. Je dois répéter ce qui a été dit par M. Graber, ce qui a été dit par M. le président Hofer, ce que j'ai

dit modestement: les critères substantiels doivent encore exister. Le fait d'avoir biffé la «grande portée» ne signifie pas qu'on renonce à n'importe quel critère substantiel. Au contraire, il faudra que le Conseil fédéral et les Chambres suivent des lignes directrices, des critères objectifs. Ensuite, M. Weber dit qu'il est dangereux parce qu'on peut arriver à une forme plébiscitaire. Enfin, il dit que le travail que nous sommes en train de faire n'est pas du tout sérieux. A ce niveau constitutionnel, nous introduisons deux fois la notion de facultatif: référendum facultatif et décision facultative de la part des Chambres fédérales sans critères substantiels. Je réponds que si l'on impose aux Chambres l'obligation d'insérer la clause référendaire dans le cadre de cette notion de grande portée, il y a danger que les députés trouvent bien plus aisé de dire toujours «oui» pour éviter les reproches de n'importe quel milieu intéressé.

Je dois encore une réponse à M. Alder. M. Alder a posé une question au président et au rapporteur de langue française. Maintenant qu'on a adopté le texte du Conseil des Etats en biffant la notion de la grande portée, maintenant qu'on a deux fois un référendum facultatif, il n'y a pas de possibilité de prévoir des référendums qui pourraient être de forme plébiscitaire. M. Alder s'est demandé s'il n'y avait pas le danger de nouveaux exercices semblables à ceux du référendum en matière de traité avec les Communautés européennes. Je réponds que ce n'est pas le cas. En commission, nous avons toujours affirmé à l'unanimité que la nouvelle disposition de l'article 89 signifie qu'on veut *expressis verbis* régler la matière d'une façon exhaustive.

Pour toutes ces raisons, je vous recommande de rejeter la proposition de la minorité. Je suis d'accord avec vous, Monsieur Weber, la proposition de la majorité n'est pas parfaite mais, à mon avis, elle est en tout cas la moins mauvaise.

M. Graber, conseiller fédéral: Je voudrais le dire d'emblée: en dépit de l'éloquence déployée par les orateurs de la minorité, et la proportion assez inattendue je dois le dire qu'ils ont donnée cet après-midi à cette affaire, j'espère que le Conseil national parviendra à mettre un terme à la procédure d'élimination des divergences et à mettre un point final à une affaire qui tout de même a été examinée avec le plus grand soin et débattue par votre commission depuis plus de trois ans. Je dis point final, sous réserve bien sûr du vote populaire prévu pour le mois de mars de l'année prochaine.

Vous me permettez une première remarque. En vue d'éliminer les divergences, le Conseil des Etats a fait des pas véritablement considérables dans la direction du Conseil national. D'abord il a dû s'incliner devant la décision prise par le Conseil national d'admettre la validité de l'initiative de l'Action nationale. Ensuite, il a renoncé à instituer la majorité qualifiée pour décider d'assortir un traité de la clause référendaire. Il s'est rallié enfin aux deux critères concrets introduits par le Conseil national pour entraîner la clause référendaire, soit l'adhésion à une organisation internationale et les cas où le traité entraîne une unification multilatérale du droit. Je crois qu'il n'est pas déraisonnable d'attendre du Conseil national qu'à son tour il fasse un pas, et en vérité un pas modeste, dans la direction de l'autre Chambre, pour éliminer la dernière divergence, à propos de l'importance réelle de laquelle je reviendrai dans un instant.

Je dois en effet faire d'abord ici, à propos des traités qui entraînent une unification multilatérale du droit, la déclaration que j'ai déjà faite aux Conseils des Etats. Ici, la formule adoptée par le Conseil national, de préférence à celle qu'a suggérée le Département politique, souffre incontestablement d'une certaine ambiguïté. Afin d'éviter toute espèce d'équivoque à propos de son interprétation future, je répète ce que j'ai dit dans l'autre Chambre, à savoir qu'il ne peut et ne doit s'agir que des traités immé-

diatement exécutoires, soit des traités que l'on appelle «self executing», n'entraînant aucune autre mesure complémentaire. Il ne peut s'agir en revanche des traités qui ne sont pas immédiatement exécutoires qui, eux, impliquent par conséquent un complément apporté par des prescriptions ne pouvant être élaborées que par le législateur national. Je remarque en l'occurrence que les traités de cette deuxième catégorie, qui ne sont donc pas visés par cette disposition, sont souvent des traités qui s'en tiennent à des principes plus ou moins généraux, le but ne pouvant être atteint que par des législations nationales qui laissent d'ailleurs une certaine marge d'appréciation aux différents Etats lorsqu'ils élaborent cette législation. Cette deuxième catégorie, ajoutai-je, est d'autant moins visée que les dispositions légales d'exécution qui doivent être prises ensuite dans le cadre du droit national sont, quant à elles, soumises naturellement et normalement au référendum facultatif.

J'en reviens maintenant à la divergence que la minorité vous propose de maintenir. Elle voudrait maintenir *expressis verbis* la règle qu'indépendamment des deux critères dont je viens de parler, seuls les traités de grande portée peuvent être soumis au référendum. On a affaire ici vraiment à une formule à éclipse. Elle existait dans l'avant-projet des experts; elle a soulevé lors de la procédure de consultation une telle hostilité, une telle hostilité générale de toutes les associations consultées, que le Conseil fédéral s'est incliné devant les arguments qui sont ressortis de cette consultation, à savoir qu'il s'agissait en vérité, et personne ne le contestera, d'une «formule caoutchouc» dont on peut tirer ce que l'on entend tirer; j'y reviendrai aussi. Bref, le Conseil fédéral, après cette levée de boucliers, a renoncé à la formule. Au gré des délibérations des commissions et des Chambres elle est réapparue, elle a disparu, pour renaître ensuite. En vérité, je suis sûr, je suis profondément convaincu que la minorité s'exagère considérablement l'importance réelle de cette formule et je suis sûr que ce que l'on nous propose ici ce n'est pas un critère sûr, c'est une manière de pseudo-critère extrêmement élastique.

L'essentiel c'est que sur le fond nous sommes tous entièrement, fondamentalement, d'accord. Le sens même de la révision constitutionnelle, celle que le Conseil fédéral a entreprise à l'instance des deux Chambres, c'est précisément de réformer un système, lequel, basé sur le seul critère de la durée des traités, permettait de soumettre au référendum des traités sans importance et, inversement, rendait impossible le référendum pour des traités de grande portée. Tout l'effort tend à cela, et c'est cette seule préoccupation qui, dès le départ, a inspiré les propositions du Conseil fédéral, les travaux des commissions et, en dernier lieu, du Conseil des Etats.

Au critère de la durée, dont chacun a reconnu qu'il n'était plus défendable, on a voulu, dès le départ, substituer le critère de la portée du traité; il n'y a à cet égard aucun doute possible. A ce propos, je voudrais faire ici aussi la déclaration qu'au nom du Conseil fédéral j'ai faite au Conseil des Etats. Je m'exprimais ainsi: «Nous sommes tous d'accord quant au fait que, dans tous les cas, ce ne sont pas des traités insignifiants qui doivent être assortis de la clause référendaire mais des traités qui revêtent une importance réelle, qui ont une portée véritable pour l'avenir du pays et du peuple. Dès le départ, nous étions tous d'accord sur ce point. Nous avons tous admis, dès le départ, que seuls des traités de grande portée pourraient être assortis de la clause référendaire. Dans tous les cas, le Conseil fédéral, lorsqu'il présentera un projet de ratification, devra dans chaque cas d'espèce se prononcer lui d'abord. Il devra consacrer un chapitre de son message à la portée du traité. Il s'inspirera de l'idée que la grande portée étant implicitement le critère, le référendum devra demeurer l'exception et non pas la règle, et c'est dans ce sens dans tous les cas qu'il incitera les Chambres à élaborer une jurisprudence. Il leur fait confiance – et j'ose dire qu'il

continue à leur faire confiance – pour élaborer une jurisprudence qui limite raisonnablement la clause référendaire aux traités de grande importance ou de grande portée, peu importe le mot.»

Puis-je au fond vous demander de faire cet effort qui ne doit pas être considérable pour des députés au Conseil national de vous représenter comment les choses iraient dans la pratique et d'imaginer dans cette enceinte le débat qui se déroulerait pour savoir si un traité a une grande portée ou n'a pas une grande portée. Il est parfaitement clair que, dans tous les cas, les partisans du référendum diraient que le traité a une grande portée, de même qu'il est parfaitement clair que dans tous les cas les députés hostiles au référendum affirmeraient que le traité n'a pas une grande portée. Et qui trancherait, Seigneur, objectivement sur la base d'un critère aussi élastique et aussi incertain? Dans tous les cas, cette formule ne diminue pas du tout, dans la réalité des faits, le pouvoir d'appréciation que, nécessairement, il faut bien laisser au Parlement, un pouvoir d'appréciation qui semble faire peur à certains.

Permettez-moi de m'en étonner. Le Conseil fédéral, pour sa part, fait aux Chambres fédérales une confiance beaucoup plus grande. Il est sûr qu'avec elles, il les incitera d'ailleurs à le faire, il parviendra à élaborer une jurisprudence qui soit raisonnable et adéquate au but qui est poursuivi et sur lequel, une fois encore, nous sommes tous d'accord. C'est bien pourquoi je vous demande instamment de suivre la majorité de votre commission et de mettre ainsi un terme à un débat sans doute intéressant, un peu disproportionné, mais auquel il conviendrait quand même de mettre un terme.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	87 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	45 Stimmen

12 083

Kernwaffenvertrag

Armes nucléaires. Traité

76.814

Dringliche Interpellation Meyer Hans-Rudolf. Atomsperrvertrag. Londoner Club Interpellation urgente Meyer Hans-Rudolf. Traité de non-prolifération nucléaire. Club de Londres

Wortlaut siehe Seite 1534 hiernach

Texte voir page 1534 ci-après

Botschaft und Beschlussentwurf vom 30. Oktober 1974 (BBI II, 1009) und Bericht des Bundesrates vom 28. Januar 1976 (BBI I, 712)

Message et projet d'arrêté du 30 octobre 1974 (FF II, 1009) et rapport du Conseil fédéral du 28 janvier 1976 (FF I, 714)

Beschluss des Ständerates vom 23. Juni 1976

Décision du Conseil des Etats du 23 juin 1976

Antrag der Kommission

Eintreten

Antrag Schwarzenbach

Nichteintreten

Antrag Müller-Zürich

Aufschub der Beratung bis zur Erneuerung des SALT-I-Abkommens und bis nach der Volksabstimmung über die Verfassungsrevision betreffend das Staatsvertragsreferendum.

Antrag Eisenring

Rückweisung an die Kommission

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles

Proposition Schwarzenbach

Ne pas entrer en matière

Proposition Müller-Zürich

Renvoi des délibérations jusqu'au renouvellement de l'accord SALT I et jusqu'à l'issue de la votation populaire sur la revision constitutionnelle concernant le référendum en matière de traités internationaux.

Proposition Eisenring

Renvoi à la commission

Hofer, Berichterstatter: Der am 1. Juli 1968 abgeschlossene Atomsperrvertrag bildet eines der wichtigsten Glieder einer Kette völkerrechtlicher Verträge, durch welche die Gefahr eines nuklearen Krieges gebannt werden soll. Es seien hier als Vorläufer dieses Nonproliferationsvertrages nur genannt der Antarktis-Vertrag von 1959, der Weltraumvertrag von 1967 und der Vertrag über das Verbot von Kernwaffen in Lateinamerika, ebenfalls von 1967. Der wichtigste unmittelbare Vorläufer dieses Vertrages ist das Atomstopp-Abkommen von 1963.

Der Atomsperrvertrag vom 1. Juli 1968, der seit dem 5. Mai 1970 in Kraft ist, hat zum Ziel, die weitere Verbreitung von Kernwaffen und damit die Entstehung neuer Atomkräfte zu verhindern. Konkret untersagt er den Kernwaffenstaaten, die dem Vertrag angehören, Kernwaffen, sonstige Kernsprengkörper sowie die Verfügungsgewalt über diese Kampfmittel weiterzugeben oder einen Nicht-Kernwaffenstaat bei der Beschaffung derartiger Waffen zu unterstützen. Die Nicht-Kernwaffenstaaten verzichten mit ihrem Beitritt zu diesem Vertrag darauf, atomare Waffen selber herzustellen oder zu erwerben. Ausserdem müssen sie ihre friedliche nukleare Tätigkeit der Kontrolle der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) in Wien unterstellen.

Der Hauptzweck des Vertrages ist somit, zu verhindern, dass über die etablierten Kernwaffenmächte hinaus weitere Staaten in den Besitz von Kernwaffen gelangen. Sein Zweck ist also nicht die nukleare Abrüstung und die Beseitigung von Kernwaffen überhaupt. Das wäre höchstens ein erwünschter Nebeneffekt gewesen. Die Kernwaffenbesitzer haben sich lediglich bereit erklärt, über die Verminderung der Nuklearrüstung Gespräche zu führen. Weitergehende Abrüstungsverpflichtungen sind sie trotz erheblichem Druck nicht eingegangen. Der Sperrvertrag verlangt also von den Staaten, die noch keine Kernwaffen besitzen, eine Verzichtserklärung. Sie müssen sich verpflichten, keine derartigen Waffen herzustellen, zu erwerben und auch keine Dritten bei der Herstellung oder beim Erwerb zu unterstützen. Dafür wollen ihnen die Kernwaffenstaaten bei der Entwicklung der friedlichen Zwecken dienenden Nukleartechnik keine Hindernisse in den Weg legen. Der Atomsperrvertrag ist damit zweifellos das, was man einen ungleichen Vertrag nennen muss, und man hat mit Recht auch von seinem diskriminatorischen Charakter gesprochen. Er beruht nicht auf Gegenseitigkeit; Rechte und Pflichten sind nicht gleichmässig verteilt. Aber es ist, wie vielleicht noch zu zeigen sein wird, nicht das erstemal, dass das berühmte Prinzip der Gleichheit der Staaten sich im wesentlichen als reine Theorie erweist.

Der Bundesrat hat diesen Vertrag im November 1969 unterzeichnet, also bereits vor sieben Jahren. Die Landesre-

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung

Référendum en matière de traités internationaux. Modification

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	12143
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.12.1976 - 15:30
Date	
Data	
Seite	1519-1524
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 288

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

immer auf Basis des zitierten Kreisschreibens übernommen werden mussten und erst jetzt aus Sparmassnahmen nicht mehr übernommen werden. Sie werden daher verstehen, dass ich mich von der Antwort des Bundesrates nur teilweise als befriedigt erklären kann.

75.018

Politische Rechte. Bundesgesetz
Droits politiques. Loi

Siehe Seite 1485 hiervor — Voir page 1485 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 14. Dezember 1976
Décision du Conseil des Etats du 14 décembre 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 116 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

12 143

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung
Référendum en matière de traités internationaux.
Modification

Siehe Seite 1519 hiervor — Voir page 1519 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 6. Oktober 1976
Décision du Conseil des Etats du 6 octobre 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 121 Stimmen
Dagegen 9 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

76.048

Seeschifffahrt. Bundesgesetz
Navigation maritime. Loi

Siehe Seite 1242 hiervor — Voir page 1242 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 30. November 1976
Décision du Conseil des Etats du 30 novembre 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 162 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

76.021

Patentrecht. Bundesgesetz
Droit des brevets d'invention. Loi

Siehe Seite 1299 hiervor — Voir page 1299 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 17. Dezember 1976
Décision du Conseil des Etats du 17 décembre 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 155 Stimmen
Dagegen 2 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

76.024

Bundesverfassung (Finanz- und Steuerrecht)
Constitution fédérale (finances, impôts)

Siehe Seite 1669 hiervor — Voir page 1669 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 16. Dezember 1976
Décision du Conseil des Etats du 16 décembre 1976

I.

Bundesbeschluss über die Neuordnung der Umsatzsteuer und der direkten Bundessteuer

Arrêté fédéral réformant le régime de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt fédéral direct

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 116 Stimmen
Dagegen 20 Stimmen

König: Die Fraktion des Landesrings der Unabhängigen hat mich beauftragt, Ihnen folgende Erklärung abzugeben: Die Fraktion ist über den Inhalt der Finanzvorlage enttäuscht. Seit Jahren fordern wir eine Finanzplanung aufgrund von klaren Dringlichkeiten, ohne jeden Erfolg. Auch die verlangten unumgänglichen vorgängigen Sparmassnahmen wurden nicht getroffen. Die Abstriche an einem Jahresbudget genügen nicht und führen zu nichts. Schliesslich wurde versäumt, Steuerreformen durchzuführen. Das Seilziehen um den bescheidenen Harmonisierungsansatz zeigt, wie hartnäckig der heutige Zustand verteidigt wird. Von den im Abstimmungskampf über unsere Steuerreforminitiative versprochenen Reformen ist keine Rede mehr. Als Finanzvorlage bleibt nur eine massive Steuererhöhung. Wir verkennen nicht, dass der Bund auf die Dauer um Mehreinnahmen nicht herkommt. Aber dies setzt eine Finanzplanung nach Prioritäten voraus. Um so unverständlicher ist, dass ohne Planungsgrundlage der Anteil der Kantone an den Bundessteuern noch weiter erhöht wird. Bloss massive Steuererhöhungen passen auch schlecht zur Konjunkturlage, muss doch unsere Wirtschaft, die weltweit mit Absatzschwierigkeiten zu kämpfen hat, die zusätzlichen Milliarden herauswirtschaften. Für die Folgen dieser Finanzpolitik können wir eine Mitverantwortung nicht übernehmen.

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung

Référendum en matière de traités internationaux. Modification

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	12143
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.12.1976 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1709-1709
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 334

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Neunte Sitzung – Neuvième séance

Donnerstag, 18. Dezember 1975, Vormittag

Jeudi 18 décembre 1975, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Wenk

12 143

**Staatsvertragsreferendum. Neuordnung
Référéndum en matière de traités internationaux.
Modification**Botschaft und Beschlusssentwurf vom 23. Oktober 1974
(BBI II, 1133)

Message et projet d'arrêté du 23 octobre 1974 (FF II, 1133)

Beschluss des Nationalrates vom 16. September 1975

Décision du Conseil national du 16 septembre 1975

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles

Luder, Berichterstatter: Die zunehmende internationale Verflechtung führt dazu, dass immer mehr Sachgebiete durch staatsvertragliche Abmachungen geregelt werden. Nicht die Zahl dieser Vereinbarungen ist es, die Eindruck macht, vielmehr die Tatsache, dass allmählich auf fast allen Lebensbereichen über die Landesgrenzen hinaus Rechte und Pflichten mit Dritten geteilt werden müssen. Unsere Aussenpolitik ist – so hat es einmal jemand ausgedrückt – zu einem wesentlichen Teil Weltinnenpolitik geworden. Durch diese Verflechtung hat sich, wie schon unser früherer Kollege Karl Obrecht im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Totalrevision der Bundesverfassung festgestellt hat, faktisch eine Umverteilung der Gewichte in der Anwendung der Volksrechte ergeben. Es war deshalb keineswegs Ausdruck helvetischen Malaises, wenn in den vergangenen Jahren verschiedene parlamentarische Vorstösse oder Entwürfe von Organisationen einen Weg zu suchen begannen, auf dem die Mitwirkung des Volkes bei aussenpolitischen Entscheiden durch andere Kriterien, als es bisher der Fall war, verbessert werden sollte. Nicht das Misstrauen gegenüber den Behörden steht bei solchen Bestrebungen im Vordergrund, sondern die Frage, ob es möglich sein wird, im Zuge der ständig zunehmenden staatsvertraglichen Rechtsschöpfung den inneren Konsens zwischen Bundesbehörden und Volk – das hier weitgehend zur Passivität verurteilt bleibt – auf dem Gebiet der Aussenpolitik zu wahren. Solchen Ueberlegungen lag auch die Erheblichkeitserklärung der 1969 eingereichten Motionen zugrunde, die die angemessene Einflussnahme von Volk und Ständen auf wesentliche aussenpolitische Entscheide ermöglichen wollten, sofern sich diese Entscheide auf das innerstaatliche Recht auswirken.

Die Geschichte unseres Landes zeigt, dass die Beteiligung des Volkes beim Abschluss von Staatsverträgen keine Erfindung der Neuzeit ist. Allerdings kamen Volksbefragungen solcher Art im 17. und 18. Jahrhundert wieder ausser Uebung, und weder die Bundesverfassung von 1848 noch die revidierte von 1874 enthielten ein Staatsvertragsreferendum. Die Verfassungsbestimmung, die heute die schmale Brücke zwischen Behörden und Volk auf aussen-

politischem Gebiet bildet, geht erst auf eine Initiative des Jahres 1913 zurück, die sich gegen den langfristigen Gott-hardvertrag von 1909 mit Deutschland und Italien gerichtet hatte. Volk und Stände hiessen diesen Vorschlag am 30. Januar 1921 gut, und seither bildet Artikel 89 Absatz 4 Grundlage und Objekt aller Bestrebungen um Revision des Staatsvertragsreferendums.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen möchte ich Ihnen vorerst die geltende Rechtslage, nachher die Schwächen der heutigen Regelung und dann die für unsere heutige Debatte massgeblichen Vorschläge zur Revision darstellen. Um die wohl bedeutsamste Frage, diejenige der Gültigkeit oder Ungültigkeit der Initiative im Zusammenhang diskutieren zu können, werde ich dazu im Eintretensreferat nur kurz Stellung nehmen, dafür Ihre Zeit in der Detailberatung nochmals in Anspruch nehmen müssen.

Die geltende Rechtslage: Das Recht, Staatsverträge abzuschliessen, steht nach Artikel 8 der Bundesverfassung dem Bund zu. Er ist – diese Auslegung datiert seit 1848 – dabei nicht an die verfassungsmässige Kompetenzzuscheidung zwischen Bund und Kanton gebunden. Für den Abschluss der Staatsverträge ist der Bundesrat zuständig. Vor der Ratifizierung sind völkerrechtliche Verträge durch den Bundesrat den eidgenössischen Räten zur Genehmigung zu unterbreiten. Sie ist zu unterscheiden von der Ratifikation selber, die einen völkerrechtlichen Akt darstellt und von unserem Lande aus durch den Bundesrat vorgenommen wird. Zu beachten ist, dass nach ständiger Praxis in Abweichung vom normalen Verfahren in gewissen Fällen der Bundesrat über die alleinige Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge verfügt. Bei folgenden fünf Kategorien von Verträgen ist die parlamentarische Genehmigung nicht notwendig: 1. bei Verträgen, die für die Schweiz nur Rechte mit sich bringen und keine Verpflichtungen enthalten (Beispiel: der Beitritt zum Spitzbergen-Vertrag von 1921); 2. bei Verträgen zum Vollzug anderer Verträge; 3. bei Verträgen, zu deren alleinigem Abschluss die Bundesversammlung dem Bundesrat die Kompetenz durch Gesetz oder Bundesbeschluss delegiert hat (Beispiel: der Bundesbeschluss über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland); 4. bei Verträgen in Materien, in denen der Bundesrat über ein selbständiges oder unselbständiges Ordnungsrecht verfügt (Beispiel: Angelegenheiten der Fremdenpolizei) und schliesslich 5. bei dringlichen oder provisorischen Verträgen (Beispiel Handelsverträge). Bis heute wurde diese Praxis nicht grundsätzlich bestritten, und damit blieb anerkannt, dass sich Artikel 89 Absatz 4 nur auf die von der Bundesversammlung zu genehmigenden Staatsverträge bezieht. Fallen Staatsverträge nicht unter diese fünf Kategorien, also nicht in die alleinige Kompetenz des Bundesrates, folgen sie den Bestimmungen von Artikel 89 Absatz 4. Sie unterstehen dem fakultativen Referendum, sofern sie unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind. Sofern ein Vertrag zwar unbefristet oder für mehr als 15 Jahre abgeschlossen ist, aber vorher gekündigt werden kann, unterliegt er nach konstanter Praxis nicht dem Referendum. Vom fakultativen Referendum wurde bisher erst in zwei Fällen Gebrauch gemacht: 1923 beim Freizonenabkommen mit Frankreich, 1958 beim Spölvertrag mit Italien. Neben dem fakultativen Referendum anerkennen Doktrin und Praxis ein obligatorisches Referendum, obwohl es in der Bundesverfassung nicht vorgesehen ist. Es ist vorgesehen im Rahmen einer Verfassungsrevision erstens bei Verträgen, die schwerwiegende Eingriffe in die innere Struktur der Schweiz mit sich brächten (z. B. ein Vollbeitritt zur EWG), zweitens bei Verträgen, die eine grundlegende Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik bedingten (z. B. ein Beitritt zur UNO) und drittens bei Verträgen, die aus politischen Gründen einem obligatorischen Referendum unterstellt werden können, wenn sie die Schweiz vor neue, vom Verfassungsgesetzgeber nicht in Betracht gezogene Situationen stellt (Beispiele: der Beitritt zum Völkerbund 1920 und

die beiden Assoziierungsabkommen mit der EWG im Jahre 1972).

Die Schwächen der heutigen Regelung:

Artikel 89 Absatz 4 stellt in bezug auf das Referendum ausschliesslich auf ein zeitliches Kriterium ab. Es liegt zutage und ist heute wohl unbestritten, dass die Vertragsdauer über die Bedeutung und damit über die Referendumswürdigkeit eines Vertrages nichts aussagt. Einzig die Intensität der Bindung kann durch die Dauer stärker werden. Inhalt und Tragweite sind davon nicht betroffen. Professor Hans Huber hat in seiner Studie «Plebiszitäre Demokratie und Staatsvertragsreferendum» darauf hingewiesen, dass der Bundesrat in den Verhandlungen regelmässig darauf dringe, dass in den Vertragsentwurf wenn immer möglich eine Kündigungsklausel aufgenommen werde, damit das oft mühsam erzielte Verhandlungsergebnis nicht Gefahr laufe, am Schluss durch eine Volksabstimmung wieder vernichtet zu werden. Hier zeigt sich eine weitere Schwäche der geltenden Regelung, die ausschliesslich auf die Dauer abstellt und damit ermöglicht, durch Einbau von Kündigungsklauseln das Referendum auszuschalten, auch wenn das aus durchaus achtbaren und vermutlich meistens aus sehr wichtigen Gründen getan worden ist.

Wie wenig die Vertragsdauer als Monokriterium aussagt, hat sich vor einigen Tagen hier im Rate beim Bundesbeschluss über die Beteiligung an den Zinsverbilligungsfonds der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds gezeigt. Die Botschaft vom 15. Oktober 1975 erklärt auf Seite 13, der Bundesbeschluss bezwecke eine Schenkung und keine Darlehensverpflichtung auf eine Laufzeit von 15 Jahren, und deshalb unterliege er nicht dem Referendum. Das ist formell natürlich einwandfrei. Inhaltlich aber wäre, wenn schon, natürlich die unwiderrufliche Schenkung eines grossen Betrages mindestens so referendumswürdig wie ein langfristiges Darlehen, das zurückbezahlt werden muss.

Zur Fragwürdigkeit der zeitlichen Dauer, als eines ausschliesslichen Referendumskriteriums, kommt ein Mangel beim bereits skizzierten obligatorischen Staatsvertragsreferendum. Es wird zwar in Doktrin und Praxis anerkannt, ist aber eben nicht kodifiziert.

Nun die Vorschläge zur Revision: Vorweg einige allgemeine Überlegungen der Kommission. Ein verbessertes Staatsvertragsreferendum – das haben bereits die Motionäre von 1969 betont – darf die Handlungs- und Vertragsfähigkeit unseres Landes gegenüber dem Ausland auf keinen Fall erschweren oder gar gefährden. Dabei wird man sich bei der Revision von der Tatsache leiten lassen müssen, dass zwischen dem innerstaatlichen Rechtsetzungsverfahren und der Aushandlung von Staatsverträgen grundsätzliche Unterschiede bestehen. Das Entstehen, aber auch die Abänderung oder gar Aufhebung eines Gesetzes ist gewissermassen ein einseitiger Akt des zur Gesetzgebung zuständigen Staatsorgans. Ein Staatsvertrag hingegen ist das Ergebnis des Konsenses zweier oder mehrerer gleichberechtigter Staaten. Jede Aenderung oder Aufhebung ist nur mit dem Einverständnis auch des einen oder der anderen Vertragsstaaten möglich. Es kann und soll sich auch nicht darum handeln, dem Volk zusätzliche Entscheide zuzumuten, die unnötig oder unwesentlich sind, sonst wird das Ziel der Revision entwertet oder denaturiert. Dieses Ziel, das geht aus dem Motionstext hervor, besteht keineswegs in einer rein zahlenmässigen Verstärkung des Mitentscheidens auf dem Gebiet der Aussenpolitik, sondern in einer Verwesentlichung und damit in einer sorgsameren Verteilung der Gewichte, die durch die internationale Verflechtung verschoben worden sind.

Wie kann man – will man solche Prämissen setzen – das Staatsvertragsreferendum in Griff bekommen? Formell am einfachsten wäre es, sämtliche Staatsverträge dem Referendum zu unterstellen, d. h. überhaupt keine Kriterien aufzustellen. Zu einer Verwesentlichung des Entscheidungsrechtes trüge eine solche Lösung natürlich in keiner Weise bei, im Gegenteil.

Eine zweite Möglichkeit besteht darin, es in jedem Fall einfach der Bundesversammlung zu überlassen, welche Staatsverträge sie dem Referendum unterstellen will. Schliesslich kann man zwischen diesen beiden Lösungsvorschlägen eine ganze Anzahl von Modellen suchen, die entweder zu sachbeschränkenden oder formal einengenden Kriterien Zuflucht nehmen, um die Verwesentlichung herbeizuführen. Zu solchen Kriterien gehören etwa die Begriffe «von besonderer Tragweite» oder «gesetzesändernde Verträge», beides also sachbeschränkende Kriterien, oder die Bedingung des qualifizierten Mehrs für den Unterstellungsbeschluss, also ein formal einengendes Kriterium.

Die Prüfung hat für die Kommission ergeben, dass keines der beiden erstgenannten reinen Modelle für sich allein genügt oder im Sinn der Zielsetzung tragbar und praktikabel ist, sondern dass nur eine Kombination verschiedener Elemente zur Lösung führt. Das mag für Puristen ein bedauernswertes Eingeständnis sein. Alle Denkkoperationen führen aber auf diese Erkenntnis zurück. Die Vorschläge des Bundesrates, denen sich die Kommissionmehrheit anschliesst, wie diejenigen des Nationalrates, enthalten eine solche Kombination. Ich möchte sie Ihnen nachher kurz darlegen, vorerst aber noch einen Blick auf die Initiative der Nationalen Aktion werfen.

Als die Vorarbeiten für die Revision, gestützt auf die beiden Motionen, längst im Gange waren, reichte die Nationale Aktion am 20. März 1973 eine Initiative ein, die alle künftigen Staatsverträge, seien sie befristet oder unbefristet, dem fakultativen Referendum unterstellen will; ein obligatorisches Referendum ist nicht vorgesehen. Zudem soll nach dem Initiativtext auf den Zeitpunkt des Erwahrensbeschlusses die Referendumsfrist für bestehende befristete Staatsverträge beginnen. Auf eine Rückzugsklausel hat das Initiativkomitee ausdrücklich verzichtet. Formell handelt es sich um einen ausgearbeiteten Entwurf.

Ihre Kommission beantragt Ihnen mit 12 gegen 1 Stimme, die Initiative der Nationalen Aktion ungültig zu erklären. Sie erblickt in der im gleichen Initiativbegehren formulierten Referendumsbestimmung für zukünftige und bereits in Rechtskraft stehende Verträge eine Beeinträchtigung der Entscheidungsfreiheit der Stimmberechtigten und damit eine Verletzung der Einheit der Materie. Ausserdem stellt die rückwirkende Einführung eines Referendums einen Widerspruch zur Kompetenzordnung der Bundesverfassung und zum Teil eine Kollision mit völkerrechtlichen Grundsätzen dar. Ich werde die Gründe, auf denen der Kommissionsantrag basiert, in der Detailberatung, Artikel 2 des Bundesbeschlusses A, näher erläutern.

Die Kommission möchte jetzt schon in aller Deutlichkeit festhalten, dass sie für den Fall, dass die Initiative als gültig erklärt würde, für die Ablehnung der Initiative eintreten wird.

Nun der Vorschlag des Nationalrates: Der Nationalrat geht davon aus, dass die Initiative der Nationalen Aktion als gültig zu betrachten sei. Er hat, weil er sie ablehnt, wie der Bundesrat, einen Gegenentwurf formuliert. Sie finden seinen Wortlaut auf der Fahne auf Seite 2 unter «Nationalrat». Ihre Kommission hält die Fassung des Nationalrates, die von keinem Kommissionsmitglied aufgenommen worden ist, für zu kompliziert und in bezug auf die sachbeschränkenden Kriterien für nicht praktikierbar. Wenn Sie sich den Ablauf des Prüfungsverfahrens durch das Parlament vorstellen, ginge das nach dem Entwurf des Nationalrates etwa so vor sich: Zuerst wäre zu prüfen, ob das obligatorische Referendum nach Absatz 4 in Frage komme. Schon das macht drei Prüfungsphasen notwendig, nämlich in bezug auf die Organisationen für kollektive Sicherheit oder supranationalen Organisationen, dann auf die Verfassungsabänderbarkeit und schliesslich noch auf die Wichtigkeit solcher Aenderungen. Ist diese Prüfung durchgestanden und negativ, so müsste vermutlich zuerst beurteilt werden, ob nach Buchstabe b von Absatz 3 wichtige Aenderungen oder Ergänzungen von Bundesgesetzen bewirkt werden. Wird auch das verneint, so ist zu kontrol-

lieren, ob allenfalls ein Vertrag dem Referendum untersteht, weil er unbefristet oder unkündbar ist, und ist das wiederum nicht der Fall, so steht zu guter Letzt dann doch ein fast generelles sachbeschränkendes Kriterium zur Verfügung, nämlich die Frage, ob ein Vertrag, der schon alle anderen Referendumshürden übersprungen hat, noch von grosser Tragweite ist. Abgesehen von der Schwierigkeit, welches aller dieser Kriterien vorweg zu prüfen ist, kann am Schluss mit der grossen Tragweite fast jedes andere Kriterium wieder überspielt werden. Man muss sich fragen, ob wichtige Aenderungen der Bundesverfassung oder wichtige Aenderungen von Bundesgesetzen, für die das obligatorische oder fakultative Referendum ohnehin vorgesehen ist, nicht an sich schon von besonderer Tragweite sein müssen. Oder ist es denkbar, dass eine Verfassungsänderung zwar als nicht wichtig betrachtet wird, die grosse Tragweite aber dann doch bejaht werden soll? Oder, anders gesagt: Sollten nicht ohnehin nur Staatsverträge von gewisser Tragweite vor das Volk kommen, wenn man den Grundsatz der Verwesentlichung verfolgen will?

Die Fassung des Nationalrates enthält eine weitere Schwäche, indem sie versucht, eine Parallelität zum innerstaatlichen Recht herbeizuführen. Es wird vielfach schwierig, wenn nicht geradezu unmöglich sein, zu entscheiden, ob und wann eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung durch einen Staatsvertrag bewirkt wird. Jedenfalls ist das im Zeitpunkt der Genehmigung selten erkennbar. Schliesslich weist der nationalrätliche Entwurf der Bundesversammlung durch die Beurteilung der Kriterien «wichtig», «gesetzesändernd» und «von grosser Tragweite» derart viele Ermessensentscheide zu, dass der Unterschied zum bundesrätlichen Entwurf in der praktischen Handhabung gar nicht mehr derart gross ist, wie der Text an sich den Anschein macht.

Die Fassung, die Ihre Kommission gewählt hat, entspricht mit einer kleinen Aenderung derjenigen des Bundesrates. Wird ein Staatsvertrag der Bundesversammlung zur Genehmigung überwiesen, hat diese vorerst zu prüfen, ob ein Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen vorliegt. In diesem Fall ist das obligatorische Referendum unterlässlich. In allen übrigen Fällen wird ein völkerrechtlicher Vertrag dem fakultativen Referendum unterstellt, sofern er entweder unbefristet und unkündbar ist oder sofern die Unterstellung unter das Referendum durch die Mehrheit aller Mitglieder beider Räte beschlossen wird. Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, diese Lösung sei allen anderen vorzuziehen. Sie verzichtet auf auslegebedürftige oder ermessensträchtige Kriterien im Wortlaut selber. Das formal einengende Kriterium der Nichtbefristung und Unkündbarkeit wird ohne die geltende Befristung von 15 Jahren beibehalten. Es ist leicht erkennbar und zum vornherein gegeben. Für sich allein wäre es – wie wir gesehen haben – nicht brauchbar; aber als ein Faktor unter anderen vermag es in bezug auf den Grad der Intensitätsbindung einen Richtpunkt zu bilden. Im übrigen ist die Bundesversammlung frei, die Referendumswürdigkeit eines Staatsvertrages in jedem Fall festzulegen. Darin liegt das offene und ehrliche Eingeständnis, dass alle sogenannten objektiven Kriterien versagen oder doch einen Entscheid der Räte nicht unentbehrlich machen. Als Sicherung vor allzu largen oder hektischen Unterstellungen ist, äusserlich ähnlich wie bei Dringlichkeitsbeschlüssen, aber natürlich ohne jede Sachverwandtschaft, ein qualifiziertes Mehr vorgeschrieben.

Man mag diesem Vorschlag vorwerfen, er enthalte zugunsten der Bundesversammlung ein zu grosses Mass an Spielraum, ein zu geringes Mass an Richtlinien. Wer aber das Ziel nicht ausser acht lässt, wonach eine Verwesentlichung des Entscheidrechtes für das Volk zu erstreben sei, wird feststellen müssen, dass hiezu einfach keine erschöpfenden, objektiven Kriterien verfügbar sind; im Gegenteil, wähle man wie immer eine Lösung, wird am Ende die Bundesversammlung den Entscheid fällen müssen, ob eines oder mehrere der Kriterien für die Unterstellung erfüllt sind oder nicht. Auch beim nationalrätlichen Entscheid

hängt der Unterstellungsbeschluss vom Entscheid der Räte ab. Er hat zu sagen, ob ein Vertrag von grosser Tragweite ist oder eine wichtige Gesetzesänderung bewirkt. Die Ausgangslage ist also keineswegs sehr verschieden. Auch nach dem Kommissionsvorschlag wird die Bundesversammlung dann einen Vertrag dem Referendum unterstellen, wenn seine Bedeutung und Tragweite es rechtfertigen. Mit keinem noch so fein gesponnenen Vorschlag kommt man um die Tatsache herum, dass es die Bundesversammlung ist, die den massgebenden Entscheid trifft. Das war übrigens schon bisher in allen Fällen so, wo es sich um das sogenannte obligatorische Staatsvertragsreferendum handelte. Darum hält die Kommissionsmehrheit den bundesrätlichen Antrag für den ehrlichsten und einfachsten.

Wie Sie der Fahne entnehmen können, liegen zwei Minderheitsanträge vor. Dazu ist noch der Einzelantrag Hefti gestossen, der eine Zustimmung zum Nationalrat in bezug auf Artikel 89 Absätze 3 und 4 vorschlägt. Die Kommissionsminderheit I, die in der Kommission mit nur 7 : 6 Stimmen unterlag, möchte die Unterstellung unter das fakultative Referendum durch die Räte nur dann erlauben, wenn ein Vertrag von grosser Tragweite ist; der Minderheitsantrag II – in der Kommission mit 11 : 2 Stimmen verworfen – sieht das fakultative Referendum für Verträge vor, die bei ihrer Genehmigung nicht in jedem der beiden Räte die Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmenden auf sich vereinigt haben, und schliesslich verlangt ein weiterer Minderheitsantrag II, dass Verträge, die das Verhältnis zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder supranationalen Organisationen umfassend regeln, ebenfalls dem obligatorischen Referendum unterstellt sein sollen. Dieser Antrag unterlag in der Kommission mit 9 : 3 Stimmen. Zu den Anträgen werde ich im Verlaufe der Detailberatung Stellung nehmen.

Ich bitte Sie im Namen der Kommission, die der bereinigten Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 13 : 0 Stimmen zugestimmt hat, die Initiative der Nationalen Aktion ungültig zu erklären und in einem separaten Bundesbeschluss der Neufassung von Artikel 89 Absätze 3 und 4 entsprechend dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Ein Eintretensbeschluss ist, soweit es die Stellungnahme zur Initiative betrifft, nach Artikel 62 Absatz 2 des Geschäftsreglementes nicht vorzunehmen.

Präsident: Der Herr Berichterstatter hat Ihnen soeben dargelegt, dass wir für den Bundesbeschluss A keinen Eintretensbeschluss brauchen, wohl aber für den Bundesbeschluss B. Ich glaube, bei der engen Verflechtung der Probleme ist es sinnvoll, die Diskussion jetzt grundsätzlich über beide Bundesbeschlüsse zu führen und nachher über das Eintreten auf den Bundesbeschluss B zu beschliessen. Sie sind so einverstanden.

Amstad: Es kann meines Erachtens nicht zur Diskussion stehen, dass wir auf die Vorlage nicht eintreten. Einerseits müssen wir, wie wir gehört haben, auf die Volksinitiative eintreten, da sie formell gültig zustande gekommen ist. Andererseits drängt es sich bei der gegenüber dem innerstaatlichen Recht stetig wachsenden Bedeutung des Völkerrechts auf, dass wir nicht nur für unsere interne Gesetzgebung das Referendum spielen lassen, sondern ihm auch unsere völkerrechtliche Gesetzgebung unterstellen. Da die bisherige Ordnung, die auf das nicht genügend gewichtende Moment der Dauer des Staatsvertrages abstellt, nicht zu befriedigen vermag, müssen wir eine bessere neue Ordnung zu schaffen suchen. So weit so gut! Schwieriger wird die Sache, wenn wir die beiden sich konkret stellenden Fragen beantworten müssen, die Fragen: 1. Wie ist die Volksinitiative zu behandeln? 2. Wie soll der neue Artikel über das Staatsvertragsreferendum lauten?

Die Beantwortung der beiden Fragen ist deshalb schwierig, weil hinsichtlich jeder Antwort Argumente dafür und Argumente dagegen angeführt werden können und weil

nur die sorgfältige und verantwortungsbewusste Gewichtung der Argumente uns einer Lösung näherbringen kann. Was die Volksinitiative anbetrifft, bin ich zur festen Ueberzeugung gelangt, dass die tatsächlich und rechtlich einzig richtige Lösung in der Ungültigerklärung liegt. Kniffliger wird es, wenn wir den Grund klipp und klar angeben müssen, welcher die Ungültigkeit auslöst. Dabei fragt sich, ob die Bundesversammlung als in erster Linie politisch verantwortliche Instanz ihre Beschlüsse, die aus der Meinungsäusserung von lauter Individuen, die allein ihrem Gewissen verpflichtet sind, entspringen, überhaupt begründen kann.

Was meine persönliche Auffassung anbetrifft, muss ich zugeben, dass ich etwa vorgehe wie der Laienrichter, der, ohne auf die gesetzliche Ordnung zu achten, sein Urteil aufgrund seiner Ueberzeugung fällt und dann die rechtliche Motivierung dem Gerichtsschreiber überlässt. Ich bin schlicht und einfach als Bürger mit – wie ich glaube – gesundem Menschenverstand innerlich fest davon überzeugt, dass der Staat das, was er aufgrund der geltenden Ordnung mit anderen Staaten vereinbart hat, nicht einfach mittels eines Referendums als nichtexistent erklären kann. Die Wissenschaft leiht mir eine ganze Anzahl von Gründen, um meine Haltung zu rechtfertigen. Das Gebot der Einheit der Materie verbietet es, dass ich mit der gleichen Volksabstimmung die künftige Ordnung des Staatsvertragsreferendums schaffe und zugleich die bisher geltende völkerrechtliche Ordnung abändere. Das Primat des Völkerrechts hat zur Folge, dass der schweizerische Gesetzgeber die von der Schweiz eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen anerkennen muss. Der naturrechtliche Satz *pacta sunt servanda* schliesst es aus, dass wir abgeschlossene Vereinbarungen einseitig aufheben. Ich möchte in der vorliegenden Frage nicht auf diese rechtswissenschaftlichen Gründe abstellen. Denn zum ersten bin ich nicht sicher, ob einer dieser Gründe wirklich in allen denkbaren Fällen zu einem vertretbaren Ergebnis führt; auch nicht sicher, ob es allenfalls zulässig wäre, diese Gründe zu addieren und aus dem erhaltenen Uebergewicht der Gründe die Ungültigkeit der Volksinitiative abzuleiten. Zum anderen bezweifle ich, ob es richtig ist, mit geschliffener Juristerei das Volksrecht der Initiative abgrenzen zu wollen. Der einfache und plausible Grund für die Ungültigkeit der Volksinitiative liegt für mich einfach darin, dass die Initiative praktisch undurchführbar ist, dass sie etwas Unmögliches verlangt. Wenn die abgeschlossenen Staatsverträge dem Referendum unterstellt würden und wenn im einen oder anderen Fall das Referendum zustande käme und in der darauffolgenden Volksabstimmung gebilligt würde, hätte das keinerlei Wirkung, weil sich die Schweiz nicht einseitig von ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen lösen kann. Ich sehe nicht ein, dass eine Volksinitiative, die überhaupt keine Folge hat, zugelassen werden müsste und könnte. Dabei gebe ich allerdings zu, dass die Bundesversammlung den Grund der Undurchführbarkeit einer Initiative nicht leichtfertig anrufen darf, sondern nur dann, wenn die Initiative wirklich ins Leere stösst. Dieses Erfordernis ist vorliegend sicher gegeben.

Zur zweiten Frage, wie der neue Verfassungsartikel über das Staatsvertragsreferendum lauten soll, möchte ich mich vorläufig nur soweit äussern, dass es unendlich schwierig erscheint, eine Formel zu finden, die einerseits die erforderliche Vertragsfähigkeit unseres Landes gewährleistet und andererseits den berechtigten Anspruch unseres Volkes auf das Referendum erfüllt. Ich muss zugeben, dass mich keine der vorliegenden Formulierungen befriedigt. Wenn ich mich dem Antrag der Minderheit I angeschlossen habe, so deshalb, weil ich diesen Antrag als den besten betrachte, ohne dass er – um ein Wort unseres Präsidenten Willy Wenk zu missbrauchen – wirklich gut ist.

Honegger: Ich teile die Auffassung des Bundesrates und der Kommission, dass das Mitspracherecht des Volkes bei Staatsverträgen nicht auf solche Verträge beschränkt wer-

den darf, die ohne Frist sind oder länger als 15 Jahre dauern. Es ist sicher richtig, dass die bisherige Regelung der zeitlichen Fixierung über die Bedeutung eines Staatsvertrages nichts oder nicht viel aussagt. Die Schwierigkeiten entstehen aber dann, wenn es darum geht, die bisherige Ordnung – die übrigens auch wieder nicht so schlecht war, dass sie zu grossen Unzukömmlichkeiten geführt hätte – durch eine bessere zu ersetzen. Der Kommissionspräsident hat Ihnen das sehr deutlich dargelegt. Die seit Jahren andauernden Diskussionen um die Neugestaltung des Staatsvertragsreferendums, die zahlreichen Vorschläge, die für eine neue Verfassungsbestimmung und insbesondere auch die Beratungen in der nationalrätlichen Kommission und im Nationalrat selbst, haben doch sehr deutlich gezeigt, dass es einfach keine allseits befriedigende Lösung gibt, welche die Trennungslinie zwischen der demokratischen Mitsprache im aussenpolitischen Bereich und der Verhandlungs- und Aktionsfähigkeit unseres Landes richtig und einwandfrei zu ziehen vermag. Auf alle Fälle scheint es mir falsch zu sein, die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums allein unter dem Titel einer weiteren Demokratisierung zu sehen. Ich möchte vielmehr einer Verwesentlichung unserer Demokratie das Wort reden und alles unterlassen, was die Handlungsfähigkeit der vollziehenden Behörden weiter einschränken könnte. Was uns heute not tut, ist viel weniger der Ausbau unserer demokratischen Rechte als vielmehr die Willensvollstreckung. Die Befürworter einer Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums versprechen sich auch eine vermehrte Demokratisierung der Aussenpolitik, ein Anliegen, das *prima vista* sympathisch berührt. Man wird sich aber sofort die Frage stellen müssen, ob diejenigen Volksrechte, die in unserem Land voll ausgebaut sind, unsere Politik wirklich zu demokratisieren vermochten. Ein Blick auf die Stimmbeteiligung der letzten Jahre zeigt doch eher das Gegenteil. Es ist deshalb auch nicht erstaunlich, dass gerade heute die Bestrebungen an Gewicht gewinnen, welche unsere Volksrechte zu verwesentlichen, also von unnützem Ballast zu befreien suchen.

In einer solchen Sicht gesehen sollte die direkte Beteiligung des Souveräns an der Gestaltung der Staatsverträge nicht übertrieben werden. Die Botschaft nennt meines Erachtens zu Recht einige spezifische Argumente, die dafür sprechen, dass das Staatsvertragsreferendum nicht übermässig ausgebaut werden sollte. Man vergisst sehr leicht – und der Kommissionspräsident hat meines Erachtens zu Recht darauf hingewiesen –, dass die Ausarbeitung eines zwischenstaatlichen Vertrages ganz anderen Bedingungen unterliegt als die Vorbereitung von rein innerstaatlichen Gesetzen. Verträge sind meist Kompromissergebnisse aufgrund langer Verhandlungen. Wenn in einem Referendumskampf alle Ueberlegungen und Schwachzüge offen dargelegt werden müssen, dann wird zweifellos die Stellung unseres Landes für künftige internationale Verhandlungen doch eher geschwächt. Es ist zu bedenken, dass bei internationalen Verträgen jeder Referendumskampf eine plebiszitäre Tendenz hat und deshalb zu einer Vertrauens- oder Misstrauenskundgebung gegenüber den Bundesorganen oder den ausländischen Vertragspartnern zu entarten droht, statt durch objektive öffentliche Diskussion befriedend zu wirken.

Nun zu den Revisionsvorschlägen. Die Fälle des obligatorischen Referendums sollten meines Erachtens klar und abschliessend in der Verfassung geregelt werden. Irgendwelche Interpretationsschwierigkeiten sollten zum vorneherein ausgeschaltet sein. Auch sollte die Ausdehnung des obligatorischen Referendums nicht Abstimmungen nötig machen, für die kein wirkliches Bedürfnis vorhanden ist. Nur der bundesrätliche Vorschlag trägt meines Erachtens diesen Erfordernissen genügend Rechnung. Der Antrag des Nationalrates, dem obligatorischen Referendum auch Verträge zu unterstellen, die wichtige Aenderungen oder Ergänzungen der Bundesverfassung bewirken, geht meines Erachtens zu weit. Zunächst ist es sicher falsch, zwischen Verfassungsrecht anwendenden und Verfassungsrecht set-

zenden Verträgen zu unterscheiden, wie das der nationalrätliche Vorschlag implizite tut. Das heisst nämlich nichts anderes als die rechtsanwendenden Verträge vom obligatorischen Referendum konsequent auszuschliessen und dafür Verträge, die wichtige Aenderungen der Bundesverfassung mit sich bringen können, dem obligatorischen Referendum zu unterwerfen. Nun gibt es aber eine Reihe von verfassungsanwendenden Verträgen, die von viel grösserer politischer oder wirtschaftlicher Bedeutung sein können als Verträge, die in irgendeiner Form eine Verfassungsbestimmung ändern oder ergänzen. Ich denke z. B. an Verträge über Gebietsabtretungen oder Globalentschädigungsabkommen usw.

Uebrigens ist es gar nicht so einfach festzustellen, welche Verträge Aenderungen oder Ergänzungen unserer Bundesverfassung bewirken. Der Interpretationsraum ist auf alle Fälle sehr gross. Auch der Begriff «wichtig», der vom Nationalrat gebraucht wird, ist ein höchst unbestimmter Rechtsbegriff und müsste jedesmal vom Parlament ausgelegt werden. Im übrigen ist in diesem Zusammenhang noch festzuhalten, dass es auch ein ungeschriebenes Verfassungsrecht gibt, von dem im nationalrätlichen Vorschlag nicht die Rede ist. Wenn man all diesen beträchtlichen Schwierigkeiten ausweichen will, dann bleibt meines Erachtens nur der Vorschlag des Bundesrates übrig; er ist eine praktikable Lösung.

Noch ein Wort zum fakultativen Referendum. Zwischen Nationalrat und der ständerätlichen Kommission besteht Einigkeit darüber, dass Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, dem fakultativen Referendum zu unterstellen sind. Der Nationalrat ging aber entschieden zu weit, wenn er daneben auch alle Verträge dem fakultativen Referendum unterstellen will, die wichtige Aenderungen oder Ergänzungen von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen bewirken oder von grosser Tragweite sind. Auch hier ist wie beim obligatorischen Referendum zu sagen, dass eine weitgehende Gleichsetzung rechtsetzender Verträge mit innerstaatlichen Rechtsquellen keine adäquate Lösung darstellt und dass sie das Staatsvertragsreferendum auch nicht zu verwesentlichen vermag. Die Diskussion in unserer Kommission hat sehr deutlich gezeigt, dass es einfach nicht möglich ist, ein einigermaßen verbindliches Abgrenzungskriterium zu finden. Wir haben in der Kommission zahlreiche Kriterien getestet. Wir mussten aber immer wieder feststellen, dass kein Kriterium zu finden war, das für sich allein genommen voll befriedigen konnte. In jedem Fall war nämlich eine zusätzliche Wertung des einzelnen Vertrages auf seine Wichtigkeit hin nötig.

Die Wichtigkeit eines Vertrages hängt aber ab von ganz verschiedenen Faktoren; einmal z. B. vom Inhalt des Vertrages, dann aber auch von der Bedeutung des Vertragspartners, vielleicht aber auch von der Stimmung des Volkes im Zeitpunkt des Referendums oder der Behandlung im Rate. Heute z. B. können Verträge betreffend die Ueberfremdung als sehr wichtig betrachtet werden, ähnliche Verträge hätten in anderen Perioden überhaupt keine Beachtung gefunden. Dann wird es auch darauf ankommen, welche Bevölkerungsgruppen oder Verbände Opposition machen, so dass vielleicht im Grunde das entscheidende Kriterium schliesslich dann darin liegt, ob sich eine kräftige Opposition geltend macht oder nicht. Abstrakte Formeln vermögen solche Werturteile einfach nicht auszudrücken. Wenn man also davon ausgeht, dass das Parlament so oder so – wie das der Kommissionspräsident dargelegt hat – in jedem Fall die Tragweite eines Vertrages unter den verschiedensten Gesichtspunkten abzuwägen hat, dann ist es doch das zweckmässigste und das ehrlichste, dem Parlament die Kompetenz einzuräumen, darüber zu entscheiden, welche Verträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen sind. Der Bundesrat hat diesen Weg beschritten und dem Parlament sehr viel Vertrauen entgegengebracht. Ich glaube, wir sollten diese Offerte annehmen und uns des uns gegenüber ausgesprochenen Vertrauens auch würdig erweisen. Die Befürchtung, dass

die eidgenössischen Räte von diesem Ermessen einen unsachlichen Gebrauch machen würden, erscheint mir nicht begründet. Die parlamentarische Mentalität wird erfahrungsgemäss dazu führen, dass die Referendumsmöglichkeit wohl immer dann eingeräumt wird, wenn sich eine ernsthafte Opposition gegen einen Staatsvertrag bemerkbar macht. Die Gefahr sehe ich vielmehr darin, dass das Parlament aus Opportunitätsgründen eher zu oft als zu selten die Referendumsmöglichkeit einräumt.

Als Differenz bleibt meines Erachtens noch die Frage des Quorums über das fakultative Referendum. Hier könnte ich mir persönlich ein Entgegenkommen vorstellen, indem an die Stelle der qualifizierten Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte die einfache Mehrheit gesetzt würde. Schliesslich ist es nicht unbedingt logisch, dass der Entscheid über den Vertrag selbst weniger wichtig ist als der Entscheid, ob er unter das Referendum gestellt werden soll oder nicht.

Ich komme zum Schluss. Man kann die Absätze 3 und 4 des Artikels 89 der Bundesverfassung umformulieren, wie man will. Man wird aber nie darum herumkommen, dass die eidgenössischen Räte darüber zu entscheiden haben, ob sie einen Vertrag dem Referendum unterstellen wollen oder nicht.

Endlich werden die Grundprobleme der Demokratisierung unserer Aussenpolitik, der Verwesentlichung unserer Volksrechte, der Neugestaltung unserer Beziehungen zum Ausland und die Einordnung unseres Landes in die internationale Ordnung mit einem Um- oder Ausbau des Staatsvertragsreferendums noch lange nicht gelöst sein.

M. Graber, président de la Confédération: je voudrais me limiter pour l'instant à quelques réflexions d'ordre général à propos du projet du Conseil fédéral en laissant provisoirement de côté la question délicate et importante de la recevabilité de l'initiative de l'Action nationale.

La question de la justification et de l'étendue du référendum en matière de traités internationaux que nous traitons aujourd'hui est en fait débattue depuis un siècle, et ce n'est pas étonnant.

Ma première remarque est la suivante: si l'on examine les constitutions des autres pays, on voit aussitôt que la participation du peuple en matière de traités internationaux a toujours et partout eu un caractère exceptionnel, ce qui n'est pas dû au hasard mais répond tout simplement aux exigences des relations internationales qui ne peuvent pas toujours tenir pleinement compte des principes de la démocratie directe. On peut le regretter, mais c'est là la réalité la plus évidente.

Deuxième remarque: on l'a souligné déjà, un traité, qu'il soit bilatéral ou multilatéral, s'élabore dans des conditions qui ne sont pas du tout les mêmes que pour des textes de droit interne. En matière de droit interne, le législateur élabore à sa convenance les lois et arrêtés qu'il juge opportuns, sous réserve des droits du peuple bien entendu. En cas de rejet par le peuple, il peut aussitôt remettre l'ouvrage sur le métier, il peut modifier son projet en tout temps, il peut librement le réformer ou l'annuler; il n'y a absolument rien de semblable en matière de traités internationaux dont l'élaboration implique des négociations souvent longues et difficiles avec d'autres Etats, ainsi que des concessions réciproques, pour aboutir finalement à un compromis qui signifie des engagements permanents et durables que chaque Etat prend et qu'il ne peut modifier à sa guise. De surcroît, l'échec de l'élaboration d'un traité international a presque toujours des conséquences durables sinon définitives. Ma remarque tend à prouver que les parallélismes que certains cherchent à construire en matière référendaire entre le droit interne et le droit international ne résistent pas à l'examen.

Je voudrais me livrer très rapidement à un raccourci historique, non pas pour le plaisir de faire de l'histoire mais pour tirer de cette histoire quelques enseignements qui me paraissent valables aujourd'hui encore. La question s'est posée pour la première fois – M. le rapporteur l'a

déjà dit – lors de l'élaboration de la constitution de 1874. Depuis quelques années et en dépit d'une vague de démocratie directe qui déferlait victorieusement à travers le pays, on avait discuté de cette question et on avait même discuté de l'initiative en matière de traités internationaux, mais pour aboutir à des conclusions négatives et la constitution d'alors ne contient aucune disposition à cet égard. Jusqu'à la première guerre mondiale, le gouvernement s'est toujours opposé fermement à l'introduction du référendum en matière de traités internationaux. Sa dernière prise de position de principe, importante, est celle que l'on trouve dans son message concernant l'initiative populaire lancée après l'affaire de la convention du Gothard. Mais voici qu'après la guerre, cinq ans plus tard et toujours à propos de la même initiative, le Conseil fédéral a complètement modifié sa position et même fait volte-face. Si l'on examine les raisons qu'il a avancées dans son nouveau message, je crois que l'on peut les résumer *grosso modo* de la manière suivante: il s'agissait de s'incliner devant ce qu'il appelait la logique de la démocratie directe, la force de cette logique; il s'agissait de tenir compte aussi – et au plan politique c'était une réalité – de l'influence très profonde que la guerre avait exercée sur la mentalité des peuples au point de vue social et au point de vue politique également; mais il s'agissait surtout en fait de tenir compte de la décision de soumettre au vote populaire l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations. Au moins le Conseil fédéral avait-il tenté d'opposer au texte peu heureux de l'initiative populaire un contre-projet qui, malheureusement, n'a pas trouvé grâce devant les Chambres. C'est ainsi qu'en définitive nous fûmes dotés, après le vote populaire favorable de 1921, d'un texte que le Parlement avait adopté en dépit de ses lacunes, lacunes dont il avait alors déjà parfaitement conscience. Je cite rapidement le rapporteur de langue allemande au Conseil national qui disait déjà en effet ce que les experts et nous-mêmes avons bien dû constater à nouveau un demi-siècle plus tard: «Der Kommission sind diese Mängel nicht entgangen. Verschiedene Vorschläge versuchten, Lücken des Initiativbegehrens zu ergänzen; allein, die Prüfung ergab, dass solchen Verbesserungsvorschlägen Schwierigkeiten verschiedener Art entgegenstehen.» Le problème n'a pas changé depuis lors et aujourd'hui nous sommes en présence d'une nouvelle tentative de surmonter ces difficultés.

Sur le point de départ, tout le monde est d'accord: les dispositions actuelles de l'article 89 sont devenues insoutenables et, si l'on admet que le problème doit être repris aujourd'hui, que la réforme est nécessaire, il paraît évident que c'est avant tout en ce qui concerne les traités conclus dans le contexte de l'intégration politique et économique, et notamment s'il s'agit de transférer définitivement des droits de souveraineté à des organisations internationales. Il est évident que dans ces cas-là nous devons faire face à des situations nouvelles, imprévisibles pour le constituant d'alors, et qui exigent des dispositions nouvelles. Il est d'ailleurs tout à fait significatif et même révélateur de noter que c'est précisément autour de ces cas qu'est née toute la discussion actuelle au sujet de la révision de l'article 89, 4e alinéa. C'est à l'occasion du débat relatif à la convention instituant l'AELE que le postulat Jaeckle fut déposé en mars 1960; ce dernier proposait que les traités d'une grande importance économique soient soumis au référendum facultatif. Déjà lorsque le Conseil national accepta ce postulat, en mars 1962, M. Wahlen déclarait ceci, qui demeure valable aujourd'hui: «Aufgrund einer eingehenden Untersuchung des Problems ergibt sich aber, dass es äusserst fraglich ist, ob eine Revision zu einer Lösung zu führen vermöchte, die mehr befriedigen würde als der gegenwärtige Rechtszustand.» Il n'empêche qu'en dépit de ces difficultés, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à continuer l'examen du problème. Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il n'a pas précipité le mouvement, qu'il s'est donné le temps de la réflexion mais en raison même de ces difficultés qui subsistent et qu'aujourd'hui

d'hui nous affrontons une nouvelle fois. Enfin, il a fallu finalement les motions qu'on a rappelées tout à l'heure de 1969 – celle de M. le conseiller aux Etats Luder et celle de M. le conseiller national Hummler – pour relancer l'affaire et déboucher sur le débat d'aujourd'hui.

Le Conseil fédéral n'a pas voulu se lancer dans des expériences révolutionnaires et utopiques. La nouvelle disposition constitutionnelle qu'il propose a un caractère manifestement pragmatique mais elle répond en fait aux préoccupations majeures de toutes les propositions parlementaires, du postulat Jaeckle de 1960, au postulat Leu de 1972, en passant par les motions Hummler et Luder. Je voudrais constater, au terme de ces quelques réflexions générales, avec une certaine satisfaction d'ailleurs, que le Conseil fédéral, le Conseil national – détail de texte réservé – et la commission du Conseil des Etats sont tombés d'accord sur ce qui nous paraît essentiel, savoir le principe d'une extension qualitative des droits du peuple en matière de traités internationaux, ce que M. Koller désignait par les termes de «qualitative Verbesserung der Mitwirkung des Volkes». Accord aussi ensuite sur la nécessité, faute de critères objectifs et exhaustifs qu'aucune étude n'a permis de découvrir, de faire trancher par les Chambres la question de savoir quels traités internationaux devront ou pourront être soumis à la votation populaire. La préoccupation fondamentale réside dans la consultation possible du peuple sur tous nos traités internationaux importants au point d'engager son avenir, la difficulté étant de fixer des limites pour s'assurer qu'il n'ira pas au-delà.

Le Conseil national a tenté de parvenir mieux que le Conseil fédéral à fixer ces limites. L'avis du Conseil fédéral et celui de votre commission, c'est qu'il n'y est pas parvenu. C'est avec une certaine satisfaction, je ne le cache pas, que nous avons vu la commission du Conseil des Etats, après un débat extrêmement approfondi et sérieux, arriver à la conclusion qu'en définitive le projet du Conseil fédéral devait être accepté comme tel.

Je m'en tiens pour l'instant à ces considérations générales. Je reviendrai sur les différents problèmes lors de la discussion de détail et, en même temps également, sur la recevabilité de l'initiative de l'Action nationale.

Eintreten wird stillschweigend beschlossen

Le Conseil passe tacitement à la discussion des articles

A

Bundesbeschluss über das Volksbegehren gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen mit dem Ausland.

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire contre la limitation du droit de vote lors de la conclusion de traités avec l'étranger

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Titel

Bundesbeschluss über das Volksbegehren gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen mit dem Ausland

Ingress

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Titre

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire contre la limitation du droit de vote lors de la conclusion de traités avec l'étranger

Préambule

Adhérer à la décision du Conseil national

Luder, Berichterstatter: Der Antrag Ihrer Kommission auf Ungültigkeitserklärung der Initiative bedingt eine formelle Aufteilung der Beschlüsse. Aus dem Gegenentwurf, wie ihn Nationalrat und Bundesrat vorsehen, wird ein selbständiger Verfassungsentwurf der Bundesversammlung unter dem Titel «Bundesbeschluss B». Der Bundesbeschluss A beinhaltet lediglich die Ungültigkeitserklärung. Falls Sie die Initiative nachher als gültig erklären, würde die Detailberatung wieder nach dem Schema von Nationalrat und Bundesrat fortgesetzt werden müssen. Das muss ich vorausschicken. Im übrigen habe ich keine Bemerkungen zu Titel und Ingress und ebensowenig zu Artikel 1 zu machen.

*Angenommen – Adopté***Art. 1***Antrag der Kommission**Ingress*

Die Volksinitiative vom 20. März 1973 gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen mit dem Ausland lautet wie folgt:

Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 wird wie folgt ergänzt:

Ziff. I und II

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 1*Proposition de la commission**Préambule*

L'initiative populaire du 20 mars 1973 contre la limitation du droit de vote lors de la conclusion de traités avec l'étranger est formulée en ces termes:

La constitution fédérale du 29 mai 1874 est complétée comme il suit:

Ch. I et II

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 2***Antrag der Kommission*

Die Initiative wird ungültig erklärt und wird abgeschrieben. (Rest des Artikels streichen)

Abs. 3 und 4

(siehe Beschluss B)

*Antrag Hefti**Abs. 3 und 4 von Art. 89 BV*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 2*Proposition de la commission*

L'initiative est déclarée nulle et est classée. (Biffer le reste de l'article)

Al. 3 et 4

(voir l'arrêté B)

*Proposition Hefti**Al. 3 et 4 de l'art. 89 cst*

Adhérer à la décision du Conseil national

Luder, Berichterstatter: Hier stellt Ihnen die Kommission den Antrag, die Initiative sei ungültig zu erklären und abzuschreiben. Ich möchte Ihnen das begründen.

Die Bundesversammlung ist nach der Bundesverfassung berufen, die Verfassung auf dem Wege der Gesetzgebung zu konkretisieren. Sie ist in allen Beschlüssen verpflichtet, verfassungskonform zu handeln. Wo dem Bundesgericht keine Verfassungsgerichtsbarkeit zusteht, ist sie die letzte Hüterin der Verfassung. Das Parlament ist daher zuständig zu entscheiden, ob eine Volksinitiative die geltenden Schranken der Verfassungsänderung einhalte. Eine solche Schranke stellt einmal Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung mit dem Gebot der Einheit der Materie dar. Ich muss im Namen der Kommission vorwegschicken, dass einige Mitglieder die Einheit der Materie nicht anzweifeln, aber trotzdem für die Ungültigkeit der Initiative aus anderen Gründen stimmen.

Mit dem Gebot der Einheit der Materie will erreicht werden, dass die Stimmberechtigten bei der Unterzeichnung von Initiativen und bei der Abstimmung über solche, ihren wirklichen Willen zum Ausdruck bringen können. Sie sollen nicht gezwungen sein, zu einer Initiative mit mehreren verfassungspolitischen Forderungen, die jede für sich eine selbständige und unterschiedliche Beantwortung zulassen, eine einzige Antwort, sei sie positiv oder negativ, geben zu müssen. Die Einheit der Materie soll ausserdem verhindern, dass das Initiativrecht missbräuchlich gehandhabt wird. Diese Grundsätze sind auch vom Bundesgericht in kantonalen Fragen immer wieder bestätigt worden, letzthin im Band 99 Ia Seite 182 ff. Professor Aubert hat im «*Traité de droit constitutionnel suisse*», Note 392, festgehalten, dass eine Initiative den Grundsatz der Einheit der Materie verletze, wenn sie mindestens zwei Punkte enthalte und wenn ein Bürger den einen wollen könne ohne den anderen zu wollen, und den anderen wollen könne, ohne den ersten zu wollen. Die Initiative der Nationalen Aktion verlangt das fakultative Referendum für alle künftigen Staatsverträge in Abschnitt I. Im Abschnitt II ist die Forderung enthalten, dass mit Inkrafttreten der Verfassungsänderung die Referendumsfrist für bestehende Staatsverträge beginne. Der Stimmberechtigte ist dadurch, dass er beide Fragenkomplexe nur in einer einzigen Antwort beantworten kann, in seiner Entscheidungsfreiheit behindert. Er kann, wenn er zwar das Referendum auf alle künftigen Staatsverträge auszudehnen wünscht, aber der rückwirkenden Ansetzung eines Referendums für in Rechtskraft stehende Verträge nicht zustimmt, einzig zu beiden Teilen mit einem Ja antworten, was er gar nicht will, oder zu beiden Teilen nein sagen, was er noch viel weniger will. Wie es also Aubert als Verletzungstatbestand der Einheit der Materie definiert, hier kann man just das eine wollen, ohne das andere zu wollen. Der Wille der Stimmberechtigten über die Kompetenz für die Genehmigung von künftigen Staatsverträgen umfasst nicht auch ihre Stellungnahme über die Kompetenz für die Beibehaltung oder Aufhebung bereits geltender Staatsverträge.

Ein weiteres Argument: Mit der Eröffnung der Referendumsmöglichkeit für bereits geltende Staatsverträge nimmt die Initiative in Kauf, dass im Falle eines Referendums ein bestehender Staatsvertrag durch die Schweiz einseitig aufgehoben wird. Die Schweiz würde damit gegenüber dem anderen oder den anderen Staatsvertragspartnern völkerrechtlich haftbar. Mit der Zustimmung der Stimmberechtigten zur Forderung nach I der Initiative wird zweifellos nicht automatisch eine Willensäußerung abgegeben über die Zustimmung zu einem möglichen Vertragsbruch oder zur Uebernahme einer völkerrechtlichen Haftbarkeit. Die Abschnitte I und II enthalten also unterschiedliche verfassungspolitische Forderungen, für die je eine gesonderte Willensentscheidung möglich sein müsste. Ich verweise Sie auf das Werk von Paul Siegenthaler «*Ueber die materiellen Schranken der Verfassungsrevision als Problem des positiven Rechtes*» aus dem Jahre 1970, Seite 142.

Die Kommission ist sich bewusst, dass die Bundesversammlung bisher den Grundsatz der Einheit der Materie large gehandhabt hat. Trotzdem ist sie nicht der Auffassung, mit dem Antrag auf Ungültigkeit der Initiative der Nationalen Aktion werde eine Praxisänderung eingeleitet. Vielmehr handelt es sich um einen völlig neuen und besonders gelagerten Anwendungsfall, der angesichts der rückwirkenden Infragestellung rechtskräftiger Erlasse und damit auch der Kompetenzordnung der Verfassung eine strenge Beurteilung rechtfertigt. Vor allem ist auch zu beachten, dass die Frage nach der Einheit der Materie nicht vom Standpunkt der Initianten, sondern von demjenigen der Stimmberechtigten aus beurteilt werden muss (vergleichen Sie Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Seite 732). Da die Einheit der Materie nicht gewahrt ist, muss nach Artikel 3 des Initiativgesetzes und Artikel 24 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes die Initiative ungültig erklärt werden.

Neben der Verletzung der Einheit der Materie ist festzustellen, dass die Initiative gegen die in Ausübung der verfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundesrates gefassten Ratifikationsbeschlüsse des Bundesrates gerichtet ist. In der Kompetenz zur Vertretung der Eidgenossenschaft und zur Wahrung ihrer Interessen nach aussen konkurriert der Bundesrat nicht mit der Bundesversammlung. Wenn im Falle der Annahme der Initiative der Nationalen Aktion ein bestehender Staatsvertrag in der Referendumsabstimmung aufgehoben wird, wäre der Bundesrat nicht verpflichtet, den Vertrag zu kündigen. Es bleibt eine Frage interner Auseinandersetzungen, ob es dem Bundesrat gelingt, zum Zwecke der Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen die Vertragsordnung durchzusetzen, auch wenn ihr in der Volksabstimmung die landesrechtliche Geltung abgesprochen ist. Es liegt aber sicher nicht im Sinne der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung, eine derartige Situation heraufzubeschwören. Solange die Verfassung selbst Kompetenzen festlegt, widerspricht es dem Sinne der Kompetenzordnung, dass die in Ausübung dieser Kompetenzen getroffenen Anordnungen auf dem Wege der Verfassungsrevision wieder aufgehoben werden. Ich verweise zu dieser Problematik auf die schon genannten Werke von Paul Siegenthaler (Seite 195) und Fleiner/Giacometti (Seite 729). In diesem Zusammenhang darf auch der Bundesgerichtsentscheid Band 89 Ia 645 genannt werden, wo der bezeichnende Satz steht: «An die Verfassung ist im Rechtsstaat auch das Volk als Gesetzgeber gebunden.»

Nun fordert der Wortlaut der Initiative der Nationalen Aktion gar nicht die Unterstellung der bestehenden Staatsverträge unter das Referendum, sondern lediglich, dass für diese die Referendumsfrist zu einem bestimmten Zeitpunkt zu laufen beginne. Wie kann eine Referendumsfrist zu laufen beginnen, wenn die Verfassung kein Referendum kennt, das sich auf bereits in Kraft stehende Staatsverträge bezieht? Dem Wortlaut nach ist der Initiativtext in Abschnitt II rechtsunwirksam. Hier gilt das, was der Bundesrat im Jahre 1955 im Zusammenhang mit der Rheininitiative II zu einer ähnlichen, aber viel weniger wesentlichen und gefährlichen Rückwirkungsklausel erklärt hat (Bundesblatt 1955 II Seite 671): «Ein Verfahrensrecht» – und um solches geht es bei der Neuansetzung der Referendumsfrist hier – «zur Begründung von Rechtsverhältnissen kann sinngemäss keinerlei Wirkungen auf schon begründete Rechtsverhältnisse haben.»

Schliesslich ist darauf zu verweisen, dass der Initiativtext kein Wort darüber verliert, was mit einem durch das Referendum in der Volksabstimmung abgelehnten in Kraft stehenden Staatsvertrag geschieht. Formell wäre der Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung, der dem Bundesrat die Erlaubnis zur Ratifikation erteilt, hinterher wieder annulliert und damit landesrechtlich auch der Vertrag aufgehoben. Das Bundesgericht jedenfalls würde dergleichen aufgehobene Staatsverträge kaum weiterhin als anwendbar erklären. Nun sind aber sowohl Kündigung wie Ratifikation von Staatsverträgen, wie wir bereits gesehen haben, eindeutig und ausschliesslich Sache des Bundesra-

tes. Die Initiative gibt keine Antwort auf solche Fragen. Für kurzfristig kündbare Verträge liessen sich notfalls Referendumsentscheide noch völkerrechtskonform auslegen. Es genügt aber, dass, entsprechend dem Initiativtext, die Möglichkeit völkerrechtswidriger Volksentscheide vorhanden ist – das ist vor allem bei befristeten, aber auf längere Zeit nicht kündbaren Verträgen der Fall –, um den Grundsatz *pacta sunt servanda* oder das Prinzip von Treu und Glauben, auf dem unser Rechtsstaat ruht, geltend zu machen. Stellen Sie sich vor, dass die Menschenrechtskonvention, die für die Schweiz am 25. November 1974 in Kraft getreten ist, im Jahre 1976 oder 1977 durch Referendumsentscheid, gestützt auf die Initiative, vom Volk wieder aufgehoben wird. Vom Tag der Erwirkung der Volksabstimmung an wird sie landesrechtlich nicht mehr angewendet werden dürfen. Damit begeht aber die Schweiz einen Vertragsbruch, weil die Konvention erst auf den 26. November 1979 gekündigt werden kann.

Bei der Beantwortung der Interpellation Korner im Nationalrat im Jahre 1968 hat Herr Bundesrat Spühler erklärt: «Unsere Aufgabe und unser Ziel muss es sein, zu verhindern, dass völkerrechtswidriges Landesrecht zustande kommt oder fortbesteht.» Professor Dietrich Schindler hat, in Erwägung der Ungültigkeit der Initiative, im Zürcher «Tages-Anzeiger» am 6. Juni 1973 den einseitigen Bruch übernommener Verpflichtungen als Verstoss gegen Treu und Glauben und als Widerspruch zu den Fundamenten unserer Staats- und Rechtsordnung bezeichnet. Professor Schindler schloss seine Ausführungen mit den Worten: «Es ist nicht zu verkennen, dass die Bundesbehörden bei der Beurteilung der Gültigkeit von Initiativen stets von der Ueberlegung geleitet werden, dass die Ablehnung durch das Volk wirksamer ist als die Ungültigkeit durch die Bundesversammlung, und dass die letztere als Angst vor der Volksabstimmung ausgelegt werden könnte. Eine konsequente, nach rechtsstaatlichen Gesichtspunkten geübte Praxis der Bundesbehörden würde dieses Argument aber entkräften.»

Ihre Kommission ersucht Sie, die Initiative der Nationalen Aktion ungültig zu erklären. Wenn Sie die rechtsstaatlichen Ueberlegungen nicht an diesem Musterbeispiel wirksam werden lassen wollen, werden Sie weder mit der Einheit der Materie noch mit grundsätzlichen Argumenten der Rechtsstaatlichkeit je wieder guten Gewissens fechten können.

Heimann: Ich glaube, der Antrag unserer Kommission beinhaltet eine schwerwiegende Entscheidung für ein Parlament. Obschon unser Kommissionspräsident den Antrag der Kommissionsmehrheit ausgezeichnet begründet hat, glaube ich, dass wir darüber noch einige Worte verlieren sollten. Es ist doch recht unsympathisch, eine Volksinitiative ungültig zu erklären. Ich bin grundsätzlich auch der Auffassung, dass man eine Initiative nicht mit juristischen Spitzfindigkeiten beurteilen darf, sondern im Zweifelsfall muss die Volksinitiative als rechtmässig zustande gekommen erklärt werden.

Die Initiative verlangt nun aber etwas, das für die Landesregierung unzumutbar ist. Ich bin überzeugt, dass die Volksmehrheit die Landesregierung decken will und gegebenenfalls, wenn die Initiative noch angenommen würde, die Landesregierung gedeckt würde, wenn sie in Uebereinstimmung mit ihren Kompetenzen mit dem Ausland Verträge abgeschlossen hat. Eine rückwirkende Gesetzgebung wird allgemein verpönt. Nun scheint mir, dass eine rückwirkende Rechtssetzung im Verfassungsrecht noch weniger annehmbar ist. Es ist für mich persönlich keine einfache Entscheidung, wie ich mich in dieser Abstimmung verhalten soll. Ich komme aber zum Schluss, dass man annehmen darf, dass die Unterzeichner der Initiative sich der Tragweite der Formulierung nicht bewusst waren, und dass man so gesehen, die Ungültigerklärung meines Erachtens verantworten kann. Ich stimme also der Kommissionsmehrheit zu.

M. Graber, président de la Confédération: Vous ne vous étonnez pas si je juge nécessaire de vous faire connaître les raisons pour lesquelles le Conseil fédéral n'a pas proposé de considérer l'initiative comme irrecevable.

Le premier argument qui a été invoqué aujourd'hui l'avait été devant la commission aussi. C'est un argument d'ordre formel qui a trait à l'unité de la matière, principe dont l'initiative ne tiendrait pas compte. M. Luder l'a dit tout à l'heure, dans ce domaine en particulier, la pratique du gouvernement et du parlement a été large, pour ne pas dire qu'elle a été toujours et sans exception très généreuse. Elle a été en tout cas continue. Je comprends bien la tentation que l'on éprouve de la modifier aujourd'hui. Je la comprends d'autant mieux que sans aucun doute ce débat a lieu dans un certain contexte politique qu'il faut avoir présent à l'esprit. Chacun de nous recherche les moyens de limiter à une mesure raisonnable le nombre des initiatives populaires; leur surnombre, car il faut parler de surnombre, pose des problèmes d'une gravité incontestable. Il y a un degré de saturation qui est atteint, voire dépassé. L'inquiétude que l'on ressent quant à la possibilité de présenter au peuple successivement plusieurs initiatives à la fois, et les difficultés croissantes de l'information justifient les mesures auxquelles chacun songe pour éviter qu'à force d'abuser de ce droit, on ne le dégrade. C'est pour cela qu'on essaie actuellement d'augmenter le nombre des signatures requises et de limiter le temps imparti pour leur collecte. Je ne peux pas m'empêcher de penser que c'est pour la même raison qu'on cherche à modifier également les principes appliqués jusqu'ici soit en matière de limite formelle, soit en matière de limite matérielle du droit d'initiative.

L'argument que j'ai déjà entendu en commission et qui a été répété aujourd'hui est celui-ci: dans tous les cas où un citoyen peut être favorable à l'une des propositions d'une initiative mais opposé à l'autre, il est placé devant un dilemme insoluble; par conséquent, le principe de l'unité de la matière n'a pas été respecté en l'occurrence. L'initiative dont il est question présenterait justement ce défaut, car on peut fort bien être en faveur de l'extension illimitée du droit d'initiative telle qu'elle nous est proposée, mais ne pas souhaiter d'effet rétroactif. Cette thèse est tout à fait nouvelle. On a toujours admis jusqu'ici, et cela demeure valable, que l'unité de la matière était réalisée s'il y avait un rapport intrinsèque évident – «*innerer Zusammenhang*», comme on dit en langue allemande – entre les différents objets d'une initiative. Je dois dire qu'en vertu de cette pratique qui a pour elle l'avantage d'être logique, il me paraît tout de même assez audacieux, pour ne pas dire téméraire, d'affirmer que l'initiative n'a pas respecté le principe de l'unité de la matière. Les auteurs de l'initiative veulent accorder au peuple un droit illimité de se prononcer sur les traités internationaux, qu'ils soient déjà conclus ou qu'ils soient à conclure. Évidemment, l'effet rétroactif prévu dans l'initiative répugne au sens commun et semble presque monstrueux, mais je crois que ces considérations devraient nous conduire simplement à rejeter l'initiative. Lors du débat de votre commission, la plupart des orateurs ont d'ailleurs admis que le principe de l'unité de la matière était respecté; ils ont conclu à l'irrecevabilité pour d'autres raisons.

M. Luder a cité l'éminent professeur Aubert. Il n'aurait certainement pas pu l'invoquer en faveur de la reconnaissance de limites matérielles au droit d'initiative. En effet, le professeur Aubert n'admet pas de telles limites; au Conseil national, il ne s'est pas prononcé contre la recevabilité de l'initiative. Toutes ces questions font l'objet d'une controverse permanente dans la doctrine. Chacun choisit ses jurisconsultes à son gré. C'est certes légitime, mais on ne peut espérer convaincre ainsi ses adversaires. Il n'est pas possible, à mon avis, de déclarer l'initiative irrecevable en se basant sur le principe de l'unité de la matière.

Les questions qui se posent sont donc les suivantes: Y a-t-il des limites matérielles au droit d'initiative? Le droit

international peut-il constituer une limite matérielle au droit d'initiative? Jusqu'ici et sans exception, le Conseil fédéral et les Chambres ont toujours repoussé ce principe. Le Conseil fédéral s'est exprimé pour la dernière fois à ce propos dans l'affaire de «*Rheinau*». Il avait conclu que le droit international ne constituait pas une limite à la révision constitutionnelle et partant au droit d'initiative. «*La constitution fédérale, écrivait-il – et il n'a certainement pas changé d'avis – ne connaît pas de telle limite car il n'y a en droit positif aucun pouvoir supérieur à celui du peuple et des cantons, aucun pouvoir habilité à édicter des règles obligatoires pour eux. Une limite n'existerait que si la Suisse faisait partie d'un Etat plus grand qui aurait fixé les bornes dans lesquelles la constitution fédérale suisse doit être révisée valablement.*» Or la Suisse n'appartient pas à un pareil super-Etat, les principes généraux du droit des gens n'ont pas sur le droit constitutionnel des Etats une primauté qui priverait ceux-ci du pouvoir d'insérer dans leur constitution une disposition non conforme au droit des gens.

Pouvons-nous, devons-nous modifier cette pratique démentie jusqu'ici immuable?

Remarquez que la tentation de le faire est très grande en particulier pour le chef du Département politique. Il serait bien heureux que l'on reconnaisse la prééminence du droit international, car l'idée que nous nous faisons de l'Etat fondé sur le droit et notre conception de la morale internationale exigent le respect intégral des traités que nous avons conclus. Nous ne pouvons attendre de nos partenaires qu'ils agissent en conséquence que si nous nous sentons nous aussi obligés de tenir nos engagements. Dans la doctrine, je l'ai déjà dit, la question est extrêmement controversée, mais je rappelle que de Burckhardt au professeur Aubert précisément et en passant par Max Huber, toute une lignée d'éminents jurisconsultes ont toujours refusé d'admettre la prééminence du droit international, voire toute limite matériel au droit d'initiative. La jurisprudence du Tribunal fédéral est fluctuante – c'est le moins qu'on puisse dire. Le Tribunal fédéral était plutôt favorable à la primauté du droit international, sauf dans un arrêt tout récent où il a admis la possibilité de légiférer contrairement au droit des gens.

Ce que je voudrais dire – et cela me paraît essentiel – c'est que si l'on veut introduire une limite matérielle aussi importante au droit d'initiative, il faut avoir le courage de l'introduire dans la constitution. Il me paraît difficile que, par une simple décision des Chambres fédérales et peut-être dans un seul cas d'espèce, une telle limitation matérielle, jamais reconnue jusqu'ici, soit introduite.

La limite matérielle est proposée aussi sous l'angle de l'inexécutabilité de l'initiative. On rappelle un principe juridique incontestable: une chose impossible ne peut pas déployer d'effets juridiques. Je note, pour qu'il n'y ait pas de malentendu, que selon la pratique et la jurisprudence il a toujours été question seulement d'impossibilité de fait. Jusqu'ici il y a eu un seul cas où l'impossibilité de fait a été reconnue, c'est celui de l'initiative Chevalier, qu'on a déclarée nulle parce qu'inexécutable et dont le contenu était tel qu'elle était matériellement irréalisable.

Je remarque d'abord que l'initiative comme telle n'annule aucun traité, elle institue simplement le droit de référendum à l'endroit des traités déjà conclus et des traités futurs.

En cas de succès d'un tel référendum, il y aurait lieu d'interpréter la volonté populaire. Deux interprétations sont possibles. La première consiste à résilier le traité pour «*la plus prochaine échéance possible*». Cette solution ne présente aucune espèce d'impossibilité de fait à objecter au système de l'initiative. Certains trouvent cette interprétation trop favorable et préféreraient que l'on interprêtât à la lettre l'initiative en décidant que les auteurs ont voulu, non pas la résiliation pour la prochaine échéance, mais la révocation immédiate, abrupte, unilatérale. Je voudrais dire que le Tribunal fédéral, en matière d'initiative – et je ne pense pas qu'il agirait autrement dans ce cas – a toujours

jugé qu'il fallait interpréter l'initiative de la manière la plus favorable à la préoccupation fondamentale de ses auteurs. Si l'on s'en tient à cette ligne, il est bien clair que l'on interpréterait aussitôt le rejet d'un traité déjà conclu par voie de référendum comme signifiant l'obligation de le résilier lors de la prochaine échéance, ce qui ne présenterait pas de problème.

On peut aussi admettre une deuxième interprétation et dire qu'un tel vote du peuple signifierait en fait la révocation immédiate unilatérale, abrupte. Mais est-ce impossible en fait? Je ne vois pas très bien comment on pourrait en faire la démonstration. Il s'agirait sans doute d'une violation grave du droit international, et c'est bien pourquoi une telle initiative nous révoluse, une fois encore. Tout simplement, le peuple engagerait ainsi la responsabilité de la Confédération mais si déplorable, si fâcheuse que soit une telle issue, je ne vois pas comment, au plan de l'objectivité, on pourrait prétendre qu'une telle action est impossible en fait.

Ce sont les considérations qui ont conduit le Conseil fédéral à renoncer à proposer la nullité de l'initiative de l'Action nationale. Il a pris cette position sans joie particulière – je ne le dissimule pas – mais parce qu'il croit en définitive qu'il faut rester fidèle à des principes juridiques qui doivent l'emporter sur des raisons d'opportunité politique si éminentes soient-elles.

Präsident: In der Kommission hat niemand den Antrag des Bundesrates aufgenommen. Es liegt also nur der Antrag der Kommission vor. Wird dazu das Wort gewünscht? – Das ist nicht der Fall. Sie haben also Artikel 2 angenommen und daraus folgt die Streichung von Artikel 3.

Luder, Berichterstatter: Ich möchte Sie doch bitten, abzustimmen. Erstens handelt es sich wirklich, wie Herr Heilmann auch gesagt hat, um eine ernsthafte Angelegenheit und zweitens liegt der Antrag des Bundesrates immer noch vor. Der Bundesrat hat ihn nicht verlassen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	34 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	5 Stimmen

(Rückzug Antrag Hefti siehe Seite 783)

Art. 3

Antrag der Kommission
Streichen.

Art. 3

Proposition de la commission
Biffer

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	37 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

B

Bundesbeschluss über die Neuordnung des Staatsreferendums

Arrêté fédéral instituant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Bundesbeschluss über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 23. Oktober 1974, beschliesst:

Titre et préambule

Proposition de la commission

Arrêté fédéral instituant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le message du Conseil fédéral du 23 octobre 1974, arrête:

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Artikel 89 der Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Mehrheit

Abs. 3

Absatz 2 ist auch anwendbar auf völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind oder durch Beschluss der Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte dem Referendum unterstellt werden.

Abs. 4

Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen ist Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. (Entwurf des Bundesrates)

Minderheit I

(Bourgnrecht, Amstad, (Guisan), Schlumpf)

Abs. 3

Absatz 2 ist auch anwendbar auf völkerrechtliche Verträge, die:

- unbefristet und unkündbar sind oder
- durch Beschluss der Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte dem Referendum unterstellt werden, wenn sie von grosser Tragweite sind.

Minderheit II

(Dillier)

Abs. 3

Absatz 2 gilt auch für völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, sowie für jene, die bei ihrer Genehmigung nicht in jedem der beiden Räte die Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmenden erreichen.

Abs. 4

Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen sowie völkerrechtliche Verträge, die das Verhältnis zu solchen Organisationen umfassend regeln, sind Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung zu unterbreiten.

Art. 1

Proposition de la commission

L'article 89 de la constitution est modifié comme il suit:

Majorité

Al. 3

Le 2e alinéa est aussi applicable aux traités internationaux d'une durée indéterminée et non dénonçables ou qui sont soumis par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils au référendum.

Al. 4

L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des organisations supranationales doit être soumise à l'acceptation ou au rejet du peuple et des cantons. (Projet du Conseil fédéral)

Minorité I

(Bourgnrecht, Amstad, (Guisan), Schlumpf)

Al. 3

Le 2e alinéa s'applique aussi aux traités internationaux:

- a. Qui sont conclus pour une durée indéterminée et ne peuvent être dénoncés, ou
- b. Qui, sur décision de la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils, sont soumis au référendum, lorsqu'ils sont d'une grande portée.

Minorité II**Al. 3**

Le 2e alinéa s'applique aussi aux traités internationaux d'une durée indéterminée et non dénonçables, ainsi qu'à ceux qui, lors de leur approbation, ne recueillent pas, dans chacun des deux conseils, la majorité des deux tiers des voix.

Al. 4

L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des organisations supranationales, ainsi que les traités internationaux qui règlent de manière détaillée les rapports de la Suisse avec de telles organisations doivent être soumis à l'acceptation ou au rejet du peuple et des cantons.

Luder, Berichterstatter der Mehrheit: Zuerst zu Absatz 3 des Artikels 89. Wir müssen ja so zitieren. Ich habe Ihnen schon im Eintretensreferat die Gründe erläutert, die die Kommission veranlasst haben, den bundesrätlichen Entwurf vorzuziehen. Die einzige Abweichung zum bundesrätlichen Vorschlag besteht darin, dass am Schluss des Absatzes anstatt des Passus' «dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden» stehen soll, «dem Referendum unterstellt werden». Die Fassung des Bundesrates ist in dieser Beziehung etwas missverständlich. Gemeint ist natürlich, dass mit dem Unterstellungsbeschluss der eidgenössischen Räte direkt noch keine Volksabstimmung eingeleitet wird. Es hängt nachher von den Stimmberechtigten ab, ob sie das Referendum ergreifen wollen. Im übrigen möchte ich Ihnen vorschlagen, jetzt die Minderheits- oder Einzelanträge begründen zu lassen

M. Bourgknecht, rapporteur de la minorité I: La proposition de la minorité I de la commission ne s'écarte de la proposition du Conseil fédéral suivi par la majorité que dans la forme, mais non quant au fond, du moins si l'on se réfère à l'opinion qu'il a exprimée dans le message comme aussi aux déclarations faites par M. le conseiller fédéral Graber lors de nos délibérations. En effet, le Conseil fédéral n'entend pas, et avec raison, que, par une interprétation très large de l'alinéa 3, n'importe quel traité international d'une durée limitée ou dénonçable puisse être soumis au référendum, même si la décision est subordonnée à un vote acquis à la majorité de tous les membres des deux conseils et non seulement des présents. Il l'a clairement exprimé en page 32 du message et a esquisé les limites de la procédure référendaire en fonction de la portée du traité. C'est ainsi que le Conseil fédéral écrivait: «Cette formule permettrait aux conseils d'apprécier soigneusement, dans chaque cas, la portée d'un traité, de soumettre au référendum facultatif les traités vraiment importants, tout en veillant, par une pratique prudente et réservée, à ne pas mettre trop en danger le crédit et la liberté de mouvement de la Confédération en politique étrangère, surtout lorsqu'il y a urgence et que la situation est très grave.» Malheureusement, le Conseil fédéral n'a pas introduit cette idée dans le texte qu'il nous soumet.

Ce que la minorité I de la commission vous propose, c'est d'inscrire dans le texte constitutionnel le principe selon lequel l'alinéa 2 de l'article 89 de la constitution ne s'appliquera, en dehors de l'hypothèse du traité d'une durée indéterminée et non dénonçable – sur ce point, il y a unité de vue entre la majorité et la minorité –, que pour les traités de grande portée – et c'est là qu'il y a la divergence – moyennant la majorité à laquelle je viens de faire allusion

et qui est également admise par le Conseil fédéral et la majorité de la commission. Elle part de la double idée qu'il faut éviter que des traités à portée limitée puissent être soumis au référendum et que, si c'est bien là la volonté du Conseil fédéral et de notre Conseil, il faut l'exprimer clairement et ne pas laisser à la pratique le soin d'interpréter avec plus ou moins de bonheur et d'exactitude la volonté tacite du législateur.

Pour cela, elle vous propose le texte figurant sur le dépliant qui, outre la précision indispensable qui y figure, a le mérite, aux yeux de ses auteurs, d'une formulation plus claire. C'est pourquoi, elle vous prie de l'adopter.

Dillier, Berichterstatter der Minderheit II: Eine der grossen politischen Parteien – leider ist es nicht die meinige, sondern die sozialdemokratische – hat in ihrer Vernehmlassung Ausführungen gemacht, die meines Erachtens den Kern des Problems treffen, soweit es sich um die Frage des fakultativen Referendums für Staatsverträge handelt. Es wird dort gesagt, man sei für eine Ausdehnung des Referendums gegenüber der gegenwärtigen Regelung in Artikel 89 Absatz 3 der Bundesverfassung, aber die vorgeschlagene Lösung befriedige aus folgenden Gründen nicht: «Wir befürchten, dass der Entscheid darüber, ob ein Staatsvertrag dem Referendum unterstellt werden soll, im Parlament zu langwierigen und unfruchtbaren Debatten führen würde. Das Kriterium der wesentlichen Tragweite ist zu unbestimmt, als dass es als Richtlinie für den Parlamentsentscheid dienen könnte. Von wesentlicher Tragweite werden jene Verträge sein, bei denen das Parlament die Unterstellung aus irgendwelchen Gründen und mit Rücksicht auf das augenblickliche politische Klima beschliesst. Aber das politisch Kontroverse ist nicht immer wesentlich, und das Wesentliche ist glücklicherweise nicht immer politisch kontrovers (Schlussbericht Wahlen, Seite 657). Es besteht die Gefahr, dass Bundesrat und Parlament in einen Konflikt geraten zwischen dem Wunsch, einen Vertrag einerseits als politisch bedeutungsvoll zu charakterisieren und seine Bedeutung andererseits herunterzuspielen, um ihn der Klippe des Referendums zu entziehen. Nicht überzeugend erscheint ferner am vorliegenden Entwurf, dass für den Unterstellungsbeschluss eine qualifizierte Mehrheit im Parlament gefordert wird. Der Vergleich zur Regelung bei den Dringlichen Bundesbeschlüssen ist nicht schlüssig, da es dort darum geht, ein bestehendes Volksrecht für ein Jahr zu suspendieren; für einen solchen Eingriff in die Volksrechte rechtfertigt es sich, ein qualifiziertes Parlamentsmehr zu verlangen.

Im vorliegenden Fall ist die Situation jedoch gerade umgekehrt, indem ausnahmsweise ein Volksrecht verliehen werden soll. Das Referendum sollte nicht ein Rückversicherungsinstitut für das Parlament in jenen Fällen sein, in denen es die Verantwortung für einen wichtigen Entscheid nicht selbst tragen will. Vielmehr sollte es als Möglichkeit einer Parlamentsminderheit ausgestaltet sein, damit diese in Fällen, in denen sie überzeugt ist, dass Parlaments- und Volksmeinung auseinandergehen, eine Volksabstimmung herbeiführen kann. Um die Diskussionen im Einzelfall und eine willkürliche Fall-zu-Fall-Praxis zu vermeiden, würden wir eine Lösung vorziehen, welche die referendumspflichtigen Verträge in der Verfassung generell umschreibt. Aus dem Bericht der Experten ist leider nicht zu ersehen, ob die Expertenkommission in dieser Hinsicht wirklich alle Möglichkeiten eingehend geprüft hat und aus welchen Gründen sie die einzelnen Vorschläge ablehnt. Sollte es wirklich nicht möglich sein, praktikable und zugleich sinnvolle Kriterien für die Unterstellung unter das Referendum zu finden, so möchten wir folgende Lösung zur Diskussion stellen: Verträge, die in einer der beiden Kammern nicht mit Zweidrittelmehrheit der Anwesenden angenommen werden, unterstehen dem fakultativen Referendum.

Nun müssen wir alle die Frage beantworten, ob es inzwischen, seit der Veröffentlichung des Expertenberichtes, möglich geworden sei, praktikable und zugleich sinnvolle Kriterien für die Unterstellung unter das Referendum zu

finden. Ich meine, wir müssten diese Frage leider verneinen, wenn wir offen und selbstkritisch sein wollen. Zwei Lösungsvorschläge haben sich nach den zahlreichen Beratungen der Experten, des Bundesrates, der Kommission und des Nationalrates herauskristallisiert: der Vorschlag des Bundesrates, der zur Verdeutlichung noch durch den Zusatz der Minderheit I der Kommission ergänzt werden kann, und der Vorschlag des Nationalrates. Ich kann es mir und Ihnen ersparen, die Argumente aufzuzählen, die gegen die bundesrätliche Lösung – mit oder ohne den Zusatz bezüglich der grossen Tragweite – sprechen. Alle diese Argumente sind im Nationalrat ausführlich und mit beachtlicher Eloquenz dargelegt worden, und Kollege Hefti wird das heute ebenfalls noch tun, wie wir annehmen können, nachdem er einen Antrag in Richtung nationalrätlicher Lösung gestellt hat.

Ich kann ebenfalls darauf verzichten, die Nachteile des nationalrätlichen Vorschlages anzuführen, denn dies hat Herr Kollege Luder als Kommissionspräsident bereits sehr gut getan. Jede Seite hat ernstzunehmende Einwände gegen den Vorschlag der anderen Seite, und das führt zum Schluss, dass keiner der beiden Vorschläge befriedigt. Beide Vorschläge leiden daran, dass es einzig vom Willen des Parlamentes abhängt, ob dem Volk die Möglichkeit des Referendums zugestanden werden will oder nicht.

Man sagt, das Parlament sei sicher in der Lage, von Fall zu Fall die richtige Lösung zu finden, es habe bei der Gesetzgebung, z. B. bei der Handhabung der Wirtschaftsartikel unserer Bundesverfassung, ähnliche rechtliche Entscheidungen zu treffen. Bei den Wirtschaftsartikeln handelt es sich aber doch weitgehend um Entscheidungen, die aufgrund von politischen Wertungen getroffen werden können. Die Praxis der Handhabung der Dringlichkeitsklausel nach Artikel 89bis zeigt dagegen, dass es für das Parlament als Behörde, die in erster Linie nach politischen Gesichtspunkten zusammengesetzt ist, nicht immer leicht ist, eine klare rechtliche Linie zu befolgen. Man kann das in der «Schweizerischen Juristenzeitung» vom 1. November dieses Jahres nachlesen.

Im Einzelfall werden, wenn die Frage der Unterstellung unter das Referendum zu entscheiden sein wird, letztlich politische Gründe entscheidend sein, Kriterien der politischen Wertung, nicht der rechtlichen Beurteilung der Tragweite des einzelnen Staatsvertrages. Ueberdies ist das Stichwort Parlamentsreform nicht zu vergessen. Es wird unweigerlich ausgedehnte Debatten absetzen, vor allem in der grossen Kammer, die zu einer zusätzlichen zeitlichen Beanspruchung führen. Es hat meines Erachtens keinen Sinn, sich einerseits den Kopf darüber zu zerbrechen, wie das Parlament entlastet werden könnte, und andererseits wiederum Lösungen neu einzuführen, die ohne Not neue zusätzliche Belastungen bringen werden. Entscheidend ist aber die Tatsache, dass es sich bei beiden Vorschlägen letztlich um ein Referendum handelt, das vom Willen des Parlamentes, von der sich von Fall zu Fall bildenden Parlamentsmehrheit abhängen wird. Also – um es etwas überspitzt zu sagen – ein Referendum von Parlaments Gnaden! Dies ist ein Referendum im plebiszitären Sinne, etwas, das unserer Staatsauffassung, unserer Auffassung von den Volksrechten fremd ist. Das Referendum nach schweizerischer Auffassung ist Schutz der Minderheiten; die sich in einzelnen Fällen von der Parlamentsmehrheit übergangen fühlen und die daher den Entscheid des Volkes anrufen wollen. Nach meinem Vorschlag, der übrigens nicht etwa von mir erfunden wurde, sondern – wie bereits erwähnt – schon im Vernehmlassungsverfahren behandelt worden ist, könnte jedesmal dann das Referendum ergriffen werden, wenn sich in einem der beiden Räte eine unterlegene Minderheit ergibt, die mehr als ein Drittel der Volksvertreter oder der Ständevertreter ausmacht. Wenn ein Staatsvertrag derart umstritten ist, würde es sich rechtfertigen, die Möglichkeit zur Ergreifung des Referendums von Verfassungswegen zuzulassen. Tritt daneben in keinem der beiden Räte eine ansehnliche Minderheit in Erscheinung, so kann angenommen werden, dass auch im

Volk keine so grosse Gegnerschaft gegen diesen Vertrag vorhanden ist, dass die Genehmigung des betreffenden Staatsvertrages in der Volksabstimmung verweigert würde.

Man könnte sich meines Erachtens auch damit einverstanden erklären, das massgebende Stimmenverhältnis der Räte, im Verhältnis von drei Vierteln zu einem Viertel anstelle von zwei Dritteln zu einem Drittel festzulegen, um noch kleinere Minderheiten zu berücksichtigen. Dies ist meines Erachtens eine sekundäre Frage. Es ist gesagt worden, die Lösung, die das fakultative Referendum vom Stimmenverhältnis abhängig macht, das sich bei der Genehmigung eines Staatsvertrages in den Räten ergibt, würde Ratsmitglieder, die einerseits für die Genehmigung des Vertrages aber gleichzeitig für die Unterstellung des Vertrages unter das Referendum seien, zu einer merkwürdigen Haltung zwingen; um die Unterstellung unter das Referendum zu erreichen zu helfen, müssten diese Ratsmitglieder zusammen mit den Gegnern der Genehmigung stimmen. Solche Ueberlegungen entspringen aber der Auffassung, dass das Referendum ein Appell des Parlamentes an das Volk sei, einen Parlamentsbeschluss in der Volksabstimmung bestätigen zu lassen, also den Wunsch des Parlamentes, in Einzelfällen den Rückhalt oder den Applaus des Volkes zu suchen. Das ist aber, wie schon gesagt, eine plebiszitäre Auffassung vom Referendum, die uns Schweizern fremd ist und die nach meiner Auffassung fremd bleiben sollte. Das Parlament soll die Verantwortung für die Beschlüsse, die es im Rahmen seiner Zuständigkeiten zu fassen hat, selber tragen, und das Volk soll nach genauen, objektiv umschriebenen Verfassungsbestimmungen zum Wort kommen, keinesfalls aber nach Ermessensentscheiden der jeweiligen Parlamentsmehrheit. Diese Lösung bietet sich gemäss meinem Antrag an.

Hefti: Bis vor etwa zehn Jahren hatten wir nicht juristisch, aber praktisch eine ziemlich klare Unterscheidung zwischen aussenpolitischem und innenpolitischem Bereich. Im zweiten, im innenpolitischen Bereich konnte durch das Mittel der direkten Demokratie, Referendum und Initiative, Volk und Stände in ziemlichem Masse mitwirken. In den letzten Jahren mussten wir es erleben, wie immer mehr Gebiete des innenpolitischen Bereiches diesem durch Verträge entzogen werden und über die Aussenpolitik ihre Regelung finden, wo Referendum und Initiative nicht spielen. Dagegen erhebt sich nun Widerstand. Soweit dieser Widerstand in vernünftigen Grenzen bleibt und die verschiedenen Aspekte, die sich im aussenpolitischen Sektor ergeben, berücksichtigt, begreife ich diesen Widerstand, halte ihn für richtig und möchte ihm Folge geben. Ich glaube, das war auch die Idee der Motion Luder, die wir vor einigen Jahren angenommen haben und von der es in der Botschaft heisst: «Das Ziel der Motion sei, Volk und Ständen die angemessene Einflussnahme auf wesentliche aussenpolitische Entscheide zu ermöglichen, soweit diese sich auf das innerstaatliche Recht auswirken.»

Wenn wir nun die heutigen Vorschläge der ständerätlichen Kommission betrachten und uns fragen, ob sie diesem vernünftig verstandenen Ziel der Motion Luder entsprechen, so möchte ich das eindeutig verneinen.

Einmal das obligatorische Referendum: Es wird gegenüber der heutigen Situation eingeschränkt, ich werde noch darauf zu sprechen kommen.

Zum fakultativen Referendum: Wir haben einerseits eine gewisse Einschränkung durch Wegfall der zeitlichen Limite, andererseits eine etwas zweifelhafte Vermehrung durch die der Bundesversammlung eingeräumte Möglichkeit, von sich aus eine Sache dem Volk vorzulegen. Gegeneinander abgewogen sind wir beim fakultativen Referendum mit diesen Vorschlägen nicht weiter als bisher. Zum freien Wahlrecht des Parlamentes: Ich glaube, es entspricht sonst den schweizerischen Grundsätzen, dass ein Kompetenzträger seine Kompetenz aus eigenem Recht hat und nicht irgendwie aus der Gnade eines anderen.

Bei aller Anerkennung der teilweise etwas schwierigen Fragen, die sich in Zusammenhang mit diesem Referen-

dum stellen, bin ich doch der Auffassung, dass diesmal unsere Kommission mit all ihren Vorschlägen noch keine befriedigende Lösung des Problems gefunden hat. Gehen wir nun auf die Botschaft ein. Ihr Ton ist in gewissem Sinne gegen das Referendum überhaupt, gegen die direkte Demokratie überhaupt und auch – wer zwischen den Zeilen lesen kann – gegen den Parlamentarismus. Wenn hier vom Referendum gesagt wird, es sei eigentlich kein Volksrecht mehr, sondern ein Verbandsrecht, dann ist es nicht mehr weit, einmal später davon zu sprechen, wir seien auch kein Volksparlament mehr, sondern ein Verbandsparlament. Ich glaube, wir müssen hier gewissen Tendenzen, die in der Botschaft zum Ausdruck kommen, entgegenreten. Selbstverständlich spielen die Verbände und die Parteien ihre Rolle. Aber letzten Endes hängt das Schicksal unseres Landes immer noch davon ab, dass wir uns in wichtigen Fragen auch auf einen übergeordneten Standpunkt stellen können, auf den Volksstandpunkt. Ich glaube, das trifft letzten Endes doch immer wieder zu. Und von diesem Aspekt her möchte ich die Auffassungen, die diesbezüglich in der Botschaft zum Ausdruck kommen, ganz entschieden zurückweisen.

Persönlich bin ich der Auffassung, dass, wenn wir in manchem die geordneteren Zustände haben als andere Länder, leider auch als andere westliche Demokratien, das zu einem wesentlichen Teil dem Bestehen von Referendum und Initiative zu verdanken ist. Ich gehöre nicht zu jenen, die gerne bereit sind zu sagen, das Volk verstehe das oder jenes nicht. Nehmen wir ein Beispiel aus der letzten Zeit: Entgegen der Empfehlung von Bundesrat und Parlament ist letzten Dezember eine Finanzvorlage abgelehnt worden. Es wurde aufgrund dieses ablehnenden Entscheides zu Beginn des Sommers eine neue, abgeänderte mit soliden Mehrheiten angenommen. Von der Tagespolitik aus mögen im Dezember Bundesrat und Parlament richtig gehandelt haben. Wenn wir aber staatsmännisch etwas weiter blicken, glaube ich, dass, so wie es nun mit der Vorlage vom Sommer herausgekommen ist, die bessere Lösung durchgedrungen ist. Ich bin auch immer etwas skeptisch, wenn man – wie in der Botschaft – das Wort «elitäre Demokratie» und «Elite» braucht und dann offenbar Bundesrat und Bundesversammlung als Elite betrachtet gegenüber dem blossen Volk. Ich glaube, hier müssen wir uns in acht nehmen, dass wir nicht allzu sehr in Kategorien des 18. Jahrhunderts mit dem Obrigkeitsstaat zurückfallen.

Und nun zu den einzelnen Bestimmungen, d. h. den beiden Absätzen «obligatorisches» und «fakultatives Referendum». Herr Kollega Honegger hat gesagt, namentlich das obligatorische Referendum müsse klar umschrieben sein. Auch bezüglich des fakultativen Referendums ist nach dieser Klarheit gerufen worden, und man hat deshalb den Ausdruck der «bedeutenden Tragweite» abgelehnt. Bei allen diesen drei Vorlagen, die uns die Kommission vorlegt, haben wir aber das Ermessenselement der bedeutenden Tragweite, auch wenn es wörtlich nicht drin steht. Wir haben das Wort supranational genommen, und ich glaube, wir halten es nur darum für klar, weil wir nicht richtig wissen, was damit gemeint ist. Aber Sie sehen die Definition auf den Seiten 24 und 25 der Botschaft: supranational ist z. B. etwas, «dessen materielle Befugnisse relativ umfassend sind». Wir haben also hier doch in keiner Weise irgendwelche grössere Klarheit als mit dem Wort «bedeutende Tragweite». Wenn die Opposition gegen die «bedeutende Tragweite» wirklich ernst gemeint ist, dann dürften die Absätze 4 unserer Kommissionsvorlagen B auch nicht hier stehen. Wenn wir schon bei den supranationalen Organisationen sind: Wenn z. B. auf Seite 24 der Botschaft steht, Merkmal sei, dass der Entscheid für Einzelpersonen unmittelbar verbindlich sei, so kann es doch hierauf gar nicht ankommen, sondern darauf: Ist er für Einzelpersonen verbindlich oder nicht, d. h. können unsere Behörden noch etwas dazu tun oder nicht, oder sind sie in der Rechtsanwendung gegenüber Einzelpersonen unmittelbar gebunden? Hier wird offenbar mit dieser wenig beachteten Defi-

nition, das, was man mit den «supranationalen Organisationen» geben will, mit der anderen Hand wieder weggenommen, und das finde ich nicht korrekt. Die Definition kann allerdings nicht massgebend sein und sie bedürfte hier der Einschränkung bzw. der Streichung dieses Punktes. Jedenfalls schafft hier der Vorschlag des Nationalrates, der wesentliche Änderungen der Bundesverfassung erwähnt, die nötige Klarheit. Dies entspricht übrigens auch der gegenwärtigen Doktrin und Praxis. Ich möchte noch Beispiele erwähnen: Wäre es richtig, dass ein Staatsvertrag, der uns zu weitestgehender Staatswirtschaft zwingen würde, nicht letzten Endes vor Volk und Stände müsste? Oder wenn Sie ein gegenteiliges Beispiel wollen: Wäre es richtig, dass die Gestaltung unserer sozialen Institutionen staatsvertraglich dem innerstaatlichen Recht weggenommen und einem zwei- oder mehrstaatlichen Gremium übertragen würde? Ich glaube, hier zeigt sich, dass es einfach Schranken gibt, bei denen die Aussenpolitik nicht über unser internes Verfassungsrecht hinwegschreiten kann, ohne dass der Verfassungsgeber seine Zustimmung gibt. Nun ist weiter darauf hingewiesen worden, dass, wenn man beim Staatsvertragsreferendum zu weit gehe, unsere Vertragsfähigkeit und Glaubwürdigkeit Schaden leiden. Nachdem schon der nationalrätliche Vorschlag sich auf ganz wesentliche Entscheide konzentriert, ist dies meines Erachtens nicht der Fall. Und wenn man diese Argumente wirklich konsequent anwenden würde, dann käme man dazu, dass nur noch der Unterhändler entscheiden könnte. Auch bei der Zustimmung zur Ratifikation durch das Parlament oder schon bei der Ratifikation durch den Bundesrat allein ergeben sich doch die genau gleichen Probleme bezüglich Vertragsfähigkeit und Glaubwürdigkeit, wie wenn, allerdings nur in ganz wenigen Fällen, ein Referendum eingeschaltet ist. Ich glaube also, dass hier wesentlich übertrieben worden ist.

Wenn man von der Verwesentlichung der Volksrechte spricht, so bin ich der Auffassung, dass gerade die Formulierung des Nationalrates diese Verwesentlichung herbeiführt, während umgekehrt bei den ständerätlichen Fassungen diesbezüglich zumindest Unklarheiten bestehen. Gewiss hat auch beim Vorschlag des Nationalrates zu einem markanten Teil es die Bundesversammlung in der Hand, ob es zum Referendum kommt oder nicht; aber es sind doch gewisse Richtlinien gegeben, und ich glaube, es dürfte richtig sein, diese zu haben, und sie sind, wie sich immer wieder in solchen Fällen zeigt, nicht belanglos.

Wie ich aus den Ausführungen von Herrn Kollega Luder verstanden habe, besteht eine gewisse Doppelspurigkeit im nationalrätlichen Vorschlag bezüglich der Buchstaben b und c. Hier könnte man vielleicht sagen, die Zusammenfassung in eines oder der Verzicht auf das eine und Belastung des anderen könnte richtiger sein. Es ist, wenn man nicht der Kommission angehört hat, jedoch schwierig, heute im Plenum eine diesbezügliche Korrektur des nationalrätlichen Antrages vorzuschlagen. Doch glaube ich, gesamthaft betrachtet ist der Nationalrat diesmal auf der besseren Linie als unsere Kommission und unsere Vorschläge, und ich würde es für wünschenswert halten, wenn dann im Differenzbereinigungsverfahren, unter Mitberücksichtigung der vielen richtigen Elemente des nationalrätlichen Vorschlages, eine wirkliche Lösung dieses Problems Staatsvertragsreferendum zustande käme. Ich ziehe daher für heute meinen Vorschlag (Zustimmung zum Nationalrat) zurück, dies aber in der Erwartung, dass nachher im Differenzbereinigungsverfahren ein Entgegenkommen zu einem noch etwas überarbeiteten Vorschlag des Nationalrates zustande kommt.

Eines möchte ich zum Abschluss sagen: Es wäre falsch, wenn wir in der Aussenpolitik unser Volk und die Stände in den wesentlichen Entscheiden ausschalten würden. Das wird früher oder später zu unangenehmen Reaktionen führen, die wir dann selbst verschuldet hätten, und wir müssen diesbezüglich um so kritischer sein, nachdem wir vorher eine Initiative als unzulässig erklärt haben. Wir dürfen nicht den Eindruck aufkommen lassen, damit entstehe

eine konsequente Politik, Volk und Stände hier allzusehr auszuschalten.

Honegger: Nachdem Herr Hefti seinen Antrag zurückgezogen hat, ist es meines Erachtens nicht mehr notwendig, auf seine Argumente einzutreten. Gestatten Sie mir aber noch ein Wort zum Antrag von Herrn Dillier. Dieser Antrag wäre der einzige, der ein klares Kriterium bringt für die Frage, welche Verträge dem Staatsvertragsreferendum unterstehen sollen. Da gäbe es dann wirklich keine Diskussionen mehr. Man hätte auch nicht darüber zu entscheiden, ob wichtig oder unwichtig, ob in Übereinstimmung mit Verfassung oder Gesetz usw. Das wäre eine klare Lösung. Ich habe deshalb in der Kommission auch etwas mit diesem Vorschlag geliebäugelt, musste mich aber dann doch davon überzeugen lassen, dass auch der Vorschlag Dillier leider in der Praxis einige Schwierigkeiten bietet. Der wesentlichste Nachteil des Vorschlages Dillier liegt sehr wahrscheinlich darin, dass eine Minderheit das Recht erhält, über das Referendum zu entscheiden. Dieses Vorgehen widerspricht mindestens der bisherigen Praxis unseres Parlamentes. Bisher war es immer so, dass eine Mehrheit über eine Sache zu entscheiden hatte, und nicht eine Minderheit.

Ein weiterer Nachteil dieses Vorschlages liegt in folgendem: Wer ein Referendum will – Herr Dillier hat auf diesen Nachteil selbst aufmerksam gemacht –, der muss den Vertrag ablehnen, obschon er vielleicht mit dem Vertrag einverstanden ist und nur das Referendum beantragen möchte, und zwar einfach deshalb, weil sonst vielleicht der Drittel nicht zustande kommt. Das ist auch eine Konsequenz, die etwas merkwürdig ist. Persönlich habe ich den Eindruck: Das Parlament muss positiv dazu Stellung nehmen, ob es ein Referendum will oder nicht, und darf das nicht mit solchen Kombinationen mit Minderheiten verkoppeln. Ich glaube, unser Parlament muss soviel Mut haben, den Entscheid positiv zu treffen, ob ein Referendum beantragt werden soll oder nicht. Aus diesen Gründen glaube ich, kann man auch dem Vorschlag Dillier nicht zustimmen.

M. Reverdin: Il y a un quart de siècle ou plus, M. Wick avait prononcé au Conseil national la phrase suivante: «Man kann bis zum Tode demokratisieren.» C'est vrai!

Nous sommes obligés, parce qu'il y a dans la constitution une disposition que personne ne peut plus défendre, d'en modifier le texte. Mais nous devons songer, lorsque nous les faisons, aux conséquences que cela peut avoir pour ceux qui, au nom de notre pays, négocient un traité ou un accord. La situation est tout autre pour eux selon qu'ils doivent sans cesse faire une réserve et dire «Je ne sais pas: il se pourrait qu'en cas de référendum mon pays refuse, en fin de compte» ou qu'ils peuvent faire leur travail dans les conditions normales qui sont celles de tous leurs partenaires des autres pays.

C'est la raison pour laquelle je voudrais appuyer très fermement la proposition de la minorité I. Pour des traités d'une grande portée, il peut être légitime de demander au peuple d'approuver ce qui a été décidé. Mais si la faculté est donnée au Parlement de décider après les négociations si, dans tel ou tel cas, on soumettra ou on ne soumettra pas un traité au référendum, on introduit dans notre politique étrangère un élément supplémentaire d'incertitude à un moment où la conduite de cette politique est particulièrement difficile pour nos négociateurs.

Nous nous sommes mis, par notre attitude très particulière et nos institutions très spéciales, dans une situation qui nous dessert souvent. Cette situation n'est pas à déplorer: elle nous a permis de maintenir, par rapport au conformisme des organisations internationales, une attitude indépendante. Mais il faut songer que nous devons ne compliquer la tâche de nos négociateurs que là où cela se justifie vraiment. Limitons donc, par le texte de la minorité I, la possibilité du référendum aux traités d'une grande portée.

Schlumpf: Die verschiedenen Vorschläge beinhalten nicht nur politische, sondern vor allem auch rechtssystematische Differenzen. Bundesrat, Kommissionsmehrheit und Kommissionsminderheit II (Antrag Dillier) wollen ein Rechtsinstitut schaffen, das wir bisher nicht kennen, nämlich ein fakultatives Referendum, das man als dispositives fakultatives Referendum oder freiwilliges fakultatives Referendum bezeichnen könnte. Die Unterstellung unter das Referendum wäre von einem freien Ermessensentscheid des Parlaments abhängig. Das fakultative Referendum nach Artikel 89 der Bundesverfassung ist ein zwingendes fakultatives Referendum. Wenn die verfassungsmässigen Voraussetzungen (unbefristeter Vertrag oder auf 15 Jahre unkündbarer Vertrag) gegeben sind, muss das fakultative Referendum eingeräumt werden. Dann steht es 30 000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen zu, darüber zu befinden, ob sie vom fakultativen Referendum Gebrauch machen wollen. In der Verfassung wird also zwingend gesagt, wenn ein bestimmter Tatbestand gegeben ist, müsse das fakultative Referendum eingeräumt werden. In anderen Fällen gibt es das obligatorische Referendum, wobei eine gewichtige Unterscheidung gemacht wird: Bei Vorlagen mit dem fakultativen Referendum genügt für deren Annahme die Volksmehrheit, bei Vorlagen mit obligatorischem Referendum dagegen sind das Volk- und das Ständemehr erforderlich.

In dieser Hinsicht unterscheiden sich nun die vorliegenden Anträge: Bundesrat, Kommissionsmehrheit und Kommissionsminderheit II (Dillier) wollen zwar ein zwingendes fakultatives Referendum, daneben aber auch ein dispositives fakultatives Referendum, indem einfach gesagt wird, die Bundesversammlung könne durch qualifizierten Beschluss weitere völkerrechtliche Verträge (ausser denen nach Absatz 4 oder nach Buchstabe a dem fakultativen Referendum unterstellen. Der Nationalrat will diesen freien Ermessensbereich des Parlamentes einschränken und sagen: In bestimmten Fällen (nach dem Beschluss des Nationalrates jenen gemäss den Buchstaben a, b und c) muss die Möglichkeit eingeräumt werden, das fakultative Referendum zu ergreifen. Die Minderheit I, zu der ich gehöre, ist auch dieser Auffassung. Nach unserem Dafürhalten wäre es nicht richtig, wenn nach freiem Ermessen des Parlaments, sei es mit einer qualifizierten Mehrheit oder mit einer superqualifizierten Mehrheit nach Antrag Dillier, über die Einräumung des fakultativen Referendums entschieden würde. Darin stimmt also die Kommissionsminderheit dem Nationalrat zu. Der Unterschied zwischen Minderheit I und Nationalrat liegt in bezug auf Absatz 3 darin, dass wir nicht Tatbestände gemäss Buchstabe b aufführen wollen. Auch der Begriff «wichtige Ergänzungen» ist überflüssig, da jede Ergänzung eines Gesetzes oder eines Beschlusses eine Gesetzes- oder Beschlusseränderung beinhaltet. Wie schon Herr Kommissionspräsident Luder ausgeführt hat – und Herr Kollega Hefti kann sich hier bedenkenlos der Minderheit I anschliessen –, ist die Bestimmung von Buchstabe b in Buchstabe c eigentlich enthalten; wenn ein völkerrechtlicher Vertrag von grosser Tragweite vorliegt, muss nach dem Antrag der Minderheit das fakultative Referendum eingeräumt werden. Wir möchten also kein dispositives fakultatives Referendum einführen, sondern, wie bisher, weiterhin nur ein zwingendes fakultatives Referendum in unserer Verfassung verankert wissen.

Und nun zur Frage: Ist das fakultative Referendum nach der Version der Minderheit I überhaupt zwingend? Dazu ist zu bemerken, dass allerdings die Interpretationsfrage offen bleibt. Wir glauben, dass es durchaus möglich ist, eine Praxis herauszuarbeiten – soweit sie nicht bereits besteht –, wann völkerrechtlichen Verträgen grosse Tragweite zuerkannt werden muss, und dann ist eben das fakultative Referendum im Sinne eines zwingenden fakultativen Referendums einzuräumen. Es ist also auf das Kriterium der grossen Tragweite abzustellen. Sie würde vor allem wesentliche Eingriffe in den innerstaatlichen Herrschaftsbereich, in unsere Gesetzgebung – ob auf Verfas-

sungs- oder Gesetzesstufe –, Aenderungen im organisatorischen oder im materiellen Bereich unserer Rechtsordnung umfassen; sie könnte als rechtliche, als politische oder auch als wirtschaftspolitische Tragweite verstanden werden.

Dieses Kriterium der grossen Tragweite ist nicht einfach als Einschränkung zu verstehen. Es wurde gesagt, man wolle von der Kommissionsminderheit aus nur Fälle von grosser Tragweite dem Referendum unterstellen lassen. Das ist aber zugleich eine Verpflichtung, nicht nur eine Begrenzung – eine Verpflichtung, alle jene Völkerrechtsverträge, denen eine solche Tragweite zukommt, dem fakultativen Referendum wirklich zu unterstellen. Das Kriterium der grossen Tragweite ist also eine Begrenzung und zugleich eine Verpflichtung. Wir meinen, dass auch – deshalb stimmen wir in Absatz 4 mit der Mehrheit – Verfassungsänderungen unter dieses zwingende fakultative Referendum fallen sollen, also Eingriffe in unser Verfassungsrecht.

Aus diesen grundsätzlichen Erwägungen bin ich für den Vorschlag der Kommissionsminderheit I.

Ich glaube nicht, dass es uns gelingen wird (wenn wir nach Bundesrat und Kommissionsmehrheit sagen, ob mit qualifiziertem Mehr oder nicht, Staatsverträge sind dem fakultativen Referendum zu unterstellen, ohne irgendeine Begrenzung oder Verpflichtung), eine einheitliche, vor allem auch kongruente Praxis herauszubilden. Es wird für den Stimmbürger, für unser Volk wohl immer wieder unverständlich sein, weshalb bestimmte Staatsverträge der Volksabstimmung oder dem Referendum unterstellt werden, andere nicht. Wir werden der Gefahr ausgesetzt sein, nicht nach der Tragweite der betreffenden völkerrechtlichen Verträge, sondern nach anderen Gesichtspunkten, vor allem nach rein politischen oder etwa nach dem jeweiligen Zeitempfinden oder dem Zeitgeschehen, zu entscheiden. Das verträgt sich nicht mit dem Bedürfnis der Öffentlichkeit und des Stimmbürgers nach einer Vereinheitlichung der Praxis. Man will Fragen von einer bestimmten Bedeutung und Gewichtung zum Entscheid vorgelegt erhalten, nicht einmal eher nebensächliche Dinge, dann aber bei Vorlagen von grosser Tragweite gar nicht zum Worte kommen. Wir wollen mit dem Kriterium der grossen Tragweite eine Verpflichtung schaffen, das fakultative Referendum einzuräumen; es ist eine zuverlässige, bestandsfähige Grundlage für eine sinnvolle Praxis der beiden Räte. Deshalb unterstütze ich den Antrag der Minderheit I.

Luder, Berichterstatter der Mehrheit: Darf ich nun zu diesen beiden Minderheitsanträgen Stellung nehmen? Zu Herrn Hefti brauche ich nichts mehr zu sagen, da er seinen Antrag zurückgezogen hat. Zunächst zum Antrag der Minderheit I:

Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, es liege nicht im Interesse der neuen Gewichtung der Kompetenzen, wenn die für das fakultative Referendum sachlich unbegrenzt geschaffene Möglichkeit nun wieder eingeschränkt wird. Es handelt sich um eine Einschränkung, trotz der vorhin von Herrn Schlumpf mit Recht vorgetragenen «Verpflichtungstheorie». Denken Sie daran, dass nach Fassung von Bundesrat und Kommissionsmehrheit das obligatorische Referendum relativ knapp und erschöpfend gefasst ist. Um so mehr sollte man nun beim fakultativen Referendum keine zusätzlichen Hindernisse mehr einbauen. Es wird sich zeigen – die Diskussion mag etwas hektisch anlaufen zu Beginn –, dass die Räte bei der Erwägung, welche Verträge referendumswürdig seien, wahrscheinlich automatisch zur Erarbeitung einer gewissen Praxis kommen werden, dabei aber im Einzelfall die Bedeutung und Tragweite auszuloten haben werden.

Das Kriterium der Tragweite vermittelt zudem den Eindruck, als ob die dem obligatorischen Referendum unterstellten Verträge nicht von grosser Tragweite seien. Dieses vergleichende Moment, das die Kommissionsmehrheit ausschalten wollte – um dafür der Bundesversammlung den Entscheid möglichst grosszügig zu überlassen –, käme mit

dem Einbau eines einschränkenden Kriteriums wieder ins Spiel. Ich möchte Sie also bitten, den Antrag der Minderheit I (ich sage noch einmal, er ist in der Kommission knapp mit 7 : 6 Stimmen unterlegen) abzulehnen.

Zum Antrag der Minderheit II des Kollegen Dillier: Hier handelt es sich um ein eigentliches umgekehrtes Modell. Statt dass ein qualifiziertes Mehr zur Unterstellung gefordert wird, wird hier ein Staatsvertrag automatisch dem Referendum unterstellt, wenn er nicht ein Abstimmungs-mehr von zwei Dritteln der Stimmenden auf sich vereinigt. Es scheint der Mehrheit, man sollte hier nicht ein neues Quorum noch zusätzlich in die Verfassung eingliedern. Ausserdem muss man sich darüber klar sein, dass hier eine Minderheit von einem Drittel der Stimmenden – nicht der Mitglieder – lediglich dem Vertrag selber die Zustimmung zu verweigern braucht, um die Unterstellung unter das Referendum zu erzwingen. Der angestrebte Minderheitenschutz ist begreiflich. Er hängt mit dem System des Referendums zusammen; aber nach diesem System wären die Zufallstreffer angesichts des Fehlens einschränkender Kriterien (bei schwacher Ratsbesetzung beispielsweise) doch wohl zu häufig.

Es ist ferner nicht unbedenklich, den Entscheid über die Genehmigung eines Staatsvertrages bereits mit der Spekulation über Pro und Contra zur Unterstellung unter das Referendum zu verknüpfen. Wer das Referendum will, muss nach Antrag Dillier notgedrungen gegen die Vertragsgenehmigung stimmen oder sich der Stimme enthalten, auch wenn er an sich gegen den Vertrag gar nichts einzuwenden hat, sondern beispielsweise aus politischen oder psychologischen Gründen für eine Volksabstimmungsmöglichkeit eintritt.

Das sind die Argumente, die die Mehrheit bewogen haben, Ihnen auch die Verwerfung des Antrages der Minderheit II zu empfehlen.

Dillier, Berichterstatter der Minderheit II: Darf ich noch ganz kurz auf die Bedenken replizieren, die gegen meinen Vorschlag geäussert worden sind. Wenn ich Herrn Kollege Schlumpf richtig verstanden habe, hat er gesagt, auch bei meiner Lösung müsste das Parlament über die Zulässigkeit der Unterstellung unter das Referendum beschliessen. Aber der Herr Kommissionspräsident hat soeben richtiggestellt, dass dieser Entscheid bei meinem Antrag automatisch eintreten würde; wenn nicht eine genügende Mehrheit für die Genehmigung ist, wäre der Vertrag dem Referendum unterstellt. Der Herr Kommissionspräsident hat beigefügt, es sei ein bisschen gefährlich, wieder ein neues Quorum einzuführen. Ich möchte darauf entgegnen, dass die Bundeskanzlei, die dann jeweils die Publikation zur Unterstellung automatisch, je nach dem Ausgang der Abstimmung, verfügen müsste, das Quorum schon kennt; auch jene Kreise, die jeweils mit dem Ergreifen des Referendums liebäugeln, kennen natürlich dieses Quorum.

Nun noch zu den Ueberlegungen von Herrn Honegger, der einleitend sehr anerkennende Worte für diese Lösung gebraucht und zugegeben hat, dass es eigentlich die einzige Lösung sei, die die vielen Schwierigkeiten, die im Nationalrat und in der Presse schon genannt worden sind, vermeiden würde. Allerdings vertrat er dann die Auffassung, es würde hier etwas ganz Neues eingeführt, indem eine Minderheit entscheiden könne. Hier muss ich darauf hinweisen, dass wir das schon bei der Dringlichkeitsklausel nach Artikel 89bis haben. Wenn beim Beschluss über die Dringlichkeit nicht eine gewisse Mehrheit erreicht wird, kann die Minderheit bestimmen oder automatisch erreichen, dass die Dringlichkeit nicht beschlossen wird, so dass die Volksabstimmung sofort durchgeführt werden muss, und nicht erst nach Ablauf eines Jahres. Ferner haben wir etwas Analoges bei der Ausgabenbremse, nach Artikel 13 der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung, wo wiederum, wenn eine respektable, genau umschriebene Minderheit herauskommt, der Ausgabenbeschluss nicht zustande gekommen ist: auch hier hätte die Minderheit über die Mehrheit obsiegt. Wir haben also

schon solche Beispiele und sollten davor nicht derart Angst haben.

Letztlich noch die Frage, die auch der Herr Kommissionspräsident erwähnt hat ist, die Befürworter der Genehmigung eines Staatsvertrages, die gleichzeitig Befürworter der Unterstellung unter das Referendum wären, würden bei meinem Antrag in ein Dilemma kommen. Dieses Dilemma ist nur dann tragbar, wenn man dem Referendum einen plebiszitären Charakter zuweist: Jemand kann für die Beschlussfassung sein, sich aber gleichzeitig noch die Versicherung des Volkes vorbehalten wollen. Das ist nach meiner Meinung das, was wir vermeiden sollten. Ich danke.

M. Graber, président de la Confédération: Je me prononcerai rapidement sur la gamme des propositions que vous avez sous les yeux, en commençant par celle de M. Dillier. Je me rallie sans la moindre réticence aux arguments développés par M. Honegger et qui, à eux seuls, m'ont paru décisifs.

Sans doute, on ne peut contester à cette proposition le mérite de la clarté. La question est de savoir si elle répond ou non à la préoccupation fondamentale qui nous a incités à entreprendre cette réforme, de savoir si nous pouvons compter sur le Parlement pour rendre possible le référendum à propos de tous les traités dont l'importance et la portée sont telles qu'ils engagent en quelque sorte l'avenir du peuple et, par conséquent, s'il faut lui donner le droit de se prononcer.

Le critère de la proportion des voix ne recouvre naturellement pas cette préoccupation. On peut très bien imaginer un traité d'une importance médiocre mais qui ne recueille pas les deux tiers des voix dans les deux conseils parce que les avis sont partagés. Cela ne signifie pas encore que la matière et la portée du traité soient telles que le traité devrait pouvoir être soumis au peuple. De telle sorte que ce critère arithmétique, même s'il a le mérite de la clarté, peut sans aucun doute passer à côté de la question et ne pas répondre au but que nous poursuivons aujourd'hui.

S'agissant de la proposition de la minorité I, je relève que les experts avaient introduit la notion de la grande portée. Le Conseil fédéral l'avait aussi introduite dans l'avant-projet qu'il a soumis à la consultation, et au cours de cette consultation, tout naturellement, les remarques critiques ont été très nombreuses. On reprochait à cette formule son caractère un peu trop général. On lui reprochait notamment de ne pas constituer un critère absolument exhaustif et clair.

Le Conseil fédéral, trop rapidement peut-être, s'est incliné devant ces critiques et a renoncé au critère de la grande portée, dont les experts savaient très bien qu'il impliquait ensuite une appréciation nécessairement libre du Parlement. Ils voulaient simplement indiquer, en proposant cette formule, qu'il ne fallait tout de même pas qu'on puisse interpréter cette réforme comme signifiant que, désormais, n'importe quel traité, quelle que soit sa portée, pourrait être soumis au peuple. Ils voulaient en quelque sorte donner une indication générale de l'interprétation qu'il fallait donner à cette nouvelle disposition constitutionnelle.

Le Conseil fédéral a donc renoncé à ce critère en raison des critiques qui se sont multipliées lors de la procédure de consultation. J'ose dire qu'il n'en est pas complètement heureux. C'est pourquoi d'ailleurs, devant le Conseil national, je me suis, au nom du gouvernement, rallié à la proposition présentée par M. Bonnard et visant à réintroduire la notion de la grande portée. C'est dire que personnellement, je ne verrais aucun inconvénient à ce que la proposition de la minorité I soit adoptée, encore que je ne sois pas sûr que sa rédaction constitue vraiment le fin du fin, et cela n'est pas étonnant. Un tel texte est très difficile à rédiger.

Le texte du Conseil national parle tout simplement de la grande portée, mais cette notion n'est pas combinée avec celle de la majorité qualifiée. Le Conseil fédéral, pour sa part, prévoyait la majorité qualifiée mais pas la grande portée. Cette fois-ci, on a cherché à introduire à la fois la notion de la majorité qualifiée et celle de la grande portée.

Comment faut-il interpréter cela? On y arrive avec du bon sens: cela doit être interprété comme signifiant «lorsque la majorité considère que le traité est de grande portée». Peut-être faudra-t-il chercher une rédaction dans cette direction. Il faut dire qu'avec un texte ou avec l'autre, la pratique ne sera sans doute pas changée en quoi que ce soit. On peut aussi parfaitement bien s'en tenir à l'idée de la majorité de la commission, laquelle fait confiance au Parlement pour qu'il décide lui-même de n'ouvrir la voie du référendum que dans le cas des traités de grande portée. Le Conseil fédéral fait aussi cette confiance au Parlement, de telle sorte que la question de savoir si la chose est implicite ou s'il faut l'exprimer explicitement est assez secondaire. Le Conseil fédéral peut donc s'en remettre à la décision du Conseil des Etats, convaincu qu'il est qu'avec l'une ou l'autre solution – majorité ou minorité – dans la pratique, c'est le Parlement qui aura la responsabilité d'élaborer petit à petit une certaine jurisprudence.

Toute la question est de savoir si on peut lui faire confiance pour l'élaborer judicieusement. Pour sa part, le Conseil fédéral la lui accorde.

Präsident: Ich schlage Ihnen folgendes Verfahren vor: Der Antrag Minderheit I ist sozusagen ein Unterantrag zum Mehrheitsantrag. Zunächst wäre also in einer Eventualabstimmung eine Bereinigung des Mehrheitsantrages zu vollziehen. Dann stellen wir das Resultat dieser Eventualabstimmung dem Antrag Minderheit II (Antrag Dillier) in definitiver Abstimmung gegenüber.

Abstimmungen – Votes

Abs. 3 – Al. 3

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Minderheit I	18 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	17 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Minderheit II	5 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	32 Stimmen

Luder, Berichterstatter: Wir stehen immer noch bei Artikel 1, und zwar bei Absatz 4 von Artikel 89 der Verfassung. Der Vorschlag der Kommission entspricht wörtlich dem Vorschlag des Bundesrates zum obligatorischen Staatsvertragsreferendum. Ich glaube, ich brauche Ihnen über die Begriffe der supranationalen Organisationen und Organisationen für kollektive Sicherheit nichts mehr zu sagen. Sie sind in der Botschaft auf Seite 24 aufgezeichnet. Ich möchte Sie bitten, dem Antragsteller der Minderheit II das Wort zur Begründung seines Antrages zu geben.

Präsident: Das ist nicht mehr nötig; der Herr Berichterstatter hat nicht mitbekommen, was mir in diesem Moment Herr Dillier mitgeteilt hat. Er zieht seinen Antrag zurück, weil er nach dem Ergebnis der vorherigen Abstimmung keinen Sinn mehr hat. Es liegt also für Alinea 4 nur der Antrag der Mehrheit vor. – Wird dazu das Wort gewünscht? – Das ist nicht mehr der Fall.

Zur Klärung darf ich vielleicht noch feststellen, dass die Klammer «Entwurf des Bundesrates» nicht zum beschlossenen Text gehört. Wir haben also stillschweigend dieses Alinea 4, entsprechend dem Antrag der Mehrheit, gutgeheissen.

Angenommen – Adopté

Art. 2*Antrag der Kommission*

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Art. 2*Proposition de la commission*

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

Präsident: Nun fehlt auf der Fahne der Artikel 2. Sie haben dazu eine Vervielfältigung ausgeteilt bekommen, auf der folgendes steht: (Art. 2) «Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.»

Luder, Berichterstatter: Nur einen einzigen Satz. Der Bundesbeschluss B untersteht selbstverständlich dem obligatorischen Verfassungsreferendum.

Darf ich bei dieser Gelegenheit – dann muss ich nachher das Wort nicht mehr ergreifen – den Antrag der Kommission auf Abschreibung der Motion Hummler (Nr. 10 314) und meiner eigenen Motion (Nr. 10 315) bekanntgeben.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 38 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Abschreibung von Motionen – Classement de motions

Präsident: Die Motionen Nr. 10 314, Hummler, und Nr. 10 315, Luder, sollen nach dem Antrag der Kommission abgeschrieben werden.

Zustimmung – Adhésion

An den Nationalrat – Au Conseil national

12 184

**Motion des Nationalrates (Allgöwer).
UNO-Institutionen. Mitgliedschaft der Schweiz
Institutions de l'ONU. Participation de la Suisse**

Beschluss des Nationalrates vom 16. Juni 1975
Décision du Conseil national du 16 juin 1975

Wortlaut der Motion

Die Schweiz ist aus neutralitätspolitischen Gründen nicht Mitglied der Vereinten Nationen, beteiligt sich aber an unpolitischen Institutionen wie FAO, UNESCO, UNICEF, WHO, ILO, UNRWA, UPU und andere. In letzter Zeit sind diese Organisationen zu einem Machtinstrument der von Ostblock und Entwicklungsländern beherrschten UNO-Mehrheit geworden. Dadurch werden nicht nur die Satzungen dieser Institutionen ungeahndet verletzt; es erhebt sich für die neutrale Schweiz die Frage, ob sie noch Mitglied sein kann.

Der Bundesrat wird darum eingeladen, einen wahrheitsgetreuen Bericht über die Tätigkeit dieser Institutionen und unsere Mitarbeit zu erstatten. Je nach dem Ergebnis wäre Antrag zu stellen, ob wir Erfüllung der Satzungen verlangen oder unsere Tätigkeit samt Zahlungen aufkünden müssten.

Texte de la motion

Pour des raisons relevant de la politique de neutralité, la Suisse n'est pas membre des Nations Unies; en revanche, elle participe à des institutions n'ayant pas de caractère politique comme la FAO, l'UNESCO, l'UNICEF, l'OMS,

l'OIT, l'UNRWA, l'UPU, etc. Depuis quelque temps, ces organisations sont devenues des instruments aux mains de la majorité de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui est dominée par le bloc oriental et les pays en voie de développement. Il s'ensuit que les statuts de ces institutions sont transgressés impunément. Dans ces conditions, on peut se demander si un pays neutre comme la Suisse peut être encore membre de ces institutions.

Le Conseil fédéral est invité à faire un rapport véridique sur l'activité de ces institutions et sur notre collaboration avec elles. Selon le résultat, il conviendrait de proposer soit que nous exigeons que les statuts de ces institutions soient respectés, soit que nous quittons ces institutions en mettant fin à nos versements.

Hefti, Berichterstatter: Ihre Kommission beantragt Ihnen einstimmig, die Motion abzulehnen, und zwar aus formellen Gründen, weil sie effektiv ein Postulat wäre. Wir haben zwar zu Beginn dieser Session auch schon eine Motion angenommen, die unter diesem Gesichtspunkt ebenfalls hätte abgelehnt werden müssen.

Inhaltlich scheint uns das Anliegen des Motionärs gerechtfertigt; es wird aber ohnehin behandelt in einem nächstens bevorstehenden Bericht des Bundesrates.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 27 Stimmen
(Ablehnung der Motion) (Einstimmigkeit)

75.058

**Weltorganisation für Tourismus. Statuten
Organisation mondiale du tourisme. Statuts**

Siehe Seite 480 hiervor — Voir page 480 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1975
Décision du Conseil national du 17 décembre 1975

*Differenzen – Divergences***Einzigler Artikel Abs. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Article unique al. 1*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Ulrich, Berichterstatter: Wir haben hier eine sozusagen ganz geringe kleine Differenz zu bereinigen, die fast als redaktionelle Bereinigung hätte eingereicht werden können. Es wurde nämlich nachträglich vom Politischen Departement festgestellt, dass im ausgearbeiteten Text des Bundesbeschlusses eine Unklarheit vorhanden ist, die darin besteht, dass wir davon ausgegangen sind, der bevollmächtigte Vertreter der Schweiz habe die Statuten der Weltorganisation unterzeichnet. Nun ist das nicht der Fall, er hat sie nicht unterzeichnet, sondern er hat ihnen nur zugestimmt. Der Nationalrat hat dann in seiner Beratung darauf Rücksicht genommen und eine entsprechende präzisierende, bereinigte Formulierung genehmigt. Sie ist Ihnen heute ausgeteilt worden, und ich möchte Sie bitten, nun dieser neuen Formulierung ebenfalls zuzustimmen, die dann heisst, dass wir die aufgestellten Statuten genehmigen.

Angenommen – Adopté

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung

Référendum en matière de traités internationaux. Modification

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	12143
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.12.1975 - 08:00
Date	
Data	
Seite	772-788
Page	
Pagina	
Ref. No	20 004 558

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

12 143

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung
Référéndum en matière de traités internationaux.
Modification

Fortsetzung von Jahrgang 1975, Seite 772

Suite de l'année 1975, page 772

Beschluss des Nationalrates vom 17. März 1976

Décision du Conseil national du 17 mars 1976

Herr **Luder** legt namens der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht vor:

Am 20. März 1973 hatte die Nationale Aktion eine Volksinitiative eingereicht gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen. Die Frist, innert der die Bundesversammlung gemäss Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) über die NA-Initiative entscheiden muss, läuft am 19. März 1976 ab.

Am 23. Oktober 1974 unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung eine Botschaft über die Neuregelung des Staatsvertragsreferendums, welche einen Gegenentwurf zur Volksinitiative enthielt.

Der Nationalrat beschloss am 16. September 1975, in Uebereinstimmung mit dem Bundesrat, die Initiative Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten; mit dem Antrag auf Verwerfung änderte er auch den Gegenentwurf in wichtigen Punkten ab.

Der Ständerat beschloss am 18. Dezember 1975 die Initiative ungültig zu erklären. Beim Gegenentwurf schloss er sich mit geringen Aenderungen dem Entwurf des Bundesrates an.

Gestern hat der Nationalrat beschlossen, an seinem früheren Beschluss auf Gültigkeit der Initiative festzuhalten. Zur Differenz beim Gegenvorschlag hat er dagegen noch nicht Stellung genommen. Seine Kommission kann ihm ihre Anträge zum Gegenvorschlag erst in der Sommersession 1976 unterbreiten.

Weichen die Beschlüsse der beiden Räte in bezug auf die Gültigkeit eines Volksbegehrens voneinander ab und bestätigt der Rat, der die Gültigkeit bejaht hat, seinen Beschluss, so ist das Volksbegehren als gültig zu betrachten (Art. 24 Abs. 2 GVG). Wenn sich die beiden Räte bis zum 19. März 1976 nicht auf einen gemeinsamen Beschluss über den Gegenvorschlag einigen können, so müsste der Bundesrat das Volksbegehren ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung bringen.

Nach Art. 29 Absatz 4 GVG kann die Bundesversammlung bei voneinander abweichenden Beschlüssen der Räte über einen Gegenentwurf eine Fristverlängerung von einem Jahr beschliessen. Da weder die bisherige Regelung des Staatsvertragsreferendums noch der Vorschlag der Initianten zu befriedigen vermögen, darf die Möglichkeit, Volk und Ständen einen Gegenentwurf zu unterbreiten, hier nicht ausgelassen werden. Die mögliche Fristverlängerung drängt sich auf.

Im Einvernehmen mit der Kommission des Nationalrates stellen wir Ihnen deshalb den folgenden Antrag:

Die Frist zur Beschlussfassung über das Volksbegehren vom 20. März 1973 gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen wird um ein Jahr, bis zum 19. März 1977, verlängert.

Luder, Berichterstatter: Gestern hat der Nationalrat die Gültigkeit der Volksinitiative der Nationalen Aktion über das Staatsvertragsreferendum erneut bestätigt. Artikel 24 Absatz 2 unseres Geschäftsverkehrsgesetzes sagt: «Weichen die Beschlüsse der beiden Räte in bezug auf die

Gültigkeit eines Volksbegehrens voneinander ab und bestätigt der Rat, der die Gültigkeit bejaht hat, seinen Beschluss, so ist das Volksbegehren als gültig zu betrachten.» Davon haben wir Kenntnis zu nehmen.

Nun hat aber der Nationalrat noch nicht zu den Differenzen des Gegenvorschlages Stellung genommen. Er wird dies also frühestens in der Junisession tun können. Bis dann aber, genau gesagt am 19. März dieses Jahres schon, läuft die vom Geschäftsverkehrsgesetz vorgeschriebene dreijährige Frist ab, innert der die Bundesversammlung zur Initiative Stellung zu beziehen hat.

Ihre einstimmige Kommission schlägt Ihnen deshalb in Uebereinstimmung mit der nationalrätlichen Kommission vor, diese Frist, wie das nach Geschäftsverkehrsgesetz möglich ist, um ein Jahr zu verlängern, d. h. bis zum 19. März 1977. Im übrigen verweise ich auf den kleinen Bericht, der Ihnen zugestellt worden ist.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

28 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Nationalrat – Au Conseil national*

76.006

Regierungspolitik 1975–1979. Richtlinien
Politique gouvernementale 1975–1979.
Grandes lignes

76.007

Finanzplan 1977–1979
Plan financier 1977–1979

Fortsetzung von Seite 116 hiervor

Suite de la page 116 ci-devant

Bundespräsident **Gnägli**: Zum Echo auf die Richtlinien: Ich habe die Ehre, Ihnen im Namen des Bundesrates für die wohlwollende Aufnahme des Berichtes über die Richtlinien der Regierungspolitik 1975–1979 herzlich zu danken. Der Bundesrat stellt fest, dass seine Absichtserklärungen auch in Ihrem Rat unterstützt werden. Ich möchte hier sagen: Nur mit einer intensiven Zusammenarbeit lassen sich die Ziele, die wir uns gesetzt haben, auch wirklich erreichen.

Beide Berichte sind Ihnen mit dem Antrag auf Kenntnisnahme unterbreitet worden. Die rechtsverbindlichen Sachentscheide werden zu treffen sein, wenn der Bundesrat Ihnen die notwendigen Botschaften zugehen lassen wird. Während Herr Bürgi den beiden Berichten zustimmt, möchte Herr Hefti von diesen in ablehnendem Sinne Kenntnis nehmen. Wir haben diese Äusserungen als politische Wertung unserer Ausführungen und nicht als rechtlichen Antrag verstanden. Auch wenn die Behandlung des Richtlinienberichtes nicht in konkrete Beschlüsse ausmündet, misst der Bundesrat diesem Führungsgespräch doch erhebliche Bedeutung bei. Für die Ausführung der Richtlinien und die laufende Ueberarbeitung des Finanzplanes hat die parlamentarische Würdigung dieses Berichtes wegweisenden Charakter.

Die Richtlinien sind von uns bereits zum drittenmal herausgegeben worden. Ihre erstmalige Verbindung mit dem Finanzplan, die Schaffung von drei Prioritätsstufen und die Setzung von Schwergewichten ist von mehreren Sprechern anerkannt worden. Der Bundesrat verdankt diese Voten. Er ist der Auffassung, dass das Instrument der Richtlinien

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung

Référendum en matière de traités internationaux. Modification

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	12143
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.03.1976 - 08:00
Date	
Data	
Seite	156-156
Page	
Pagina	
Ref. No	20 004 753

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Elfte Sitzung – Onzième séance

Mittwoch, 6. Oktober 1976, Vormittag

Mercredi 6 octobre 1976, matin

9.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Wenk

12 143

**Staatsvertragsreferendum. Neuordnung
Référéndum en matière de traités internationaux.
Modification**

Siehe Jahrgang 1975, Seite 772 — Voir année 1975, page 772

Beschluss des Nationalrates vom 17. März / 17. Juni 1976

Décision du Conseil national du 17 mars / 17 juin 1976

*Differenzen – Divergences***Art. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Luder, Berichterstatter: Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung zu Titel und Ingress. Der Nationalrat hat am 17. März dieses Jahres an der Gültigkeit der Initiative der Nationalen Aktion festgehalten, so dass nach Artikel 24 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes die Initiative als gültig zu betrachten ist. Das bedeutet für uns, dass sich die Differenzberatungen formell wieder auf den Bundesbeschluss mit Gegenvorschlag auszurichten haben, d. h. dass die Aufteilung in einen Bundesbeschluss A und einen Bundesbeschluss B dahinfällt.

Ich erinnere auch daran, dass die dreijährige Frist, innert der die Bundesversammlung zur Initiative Stellung zu nehmen hat, von beiden Räten um ein Jahr, d. h. bis am 19. März 1977, verlängert worden ist. Damit möchte ich Sie bitten, auf die Differenzbereinigung einzutreten.

*Angenommen – Adopté***Art. 2 Abs. 1 und 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 2 al. 1 et 2*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 2 Abs. 3***Antrag der Kommission*

Ingress, Buchst. a, b, c

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Schlussatz**Mehrheit*

Durch Beschluss der beiden Räte können weitere völkerrechtliche Verträge Absatz 2 unterstellt werden. (Rest streichen)

Minderheit

(Dillier, Schlumpf)

Durch Beschluss der beiden Räte sind weitere völkerrechtliche Verträge Absatz 2 zu unterstellen, wenn sie von grosser Tragweite sind.

Art. 2 al. 3*Proposition de la commission**Préambule, let. a, b, c*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Dernière phrase**Majorité*

Par une décision des deux conseils, d'autres traités peuvent être soumis au 2e alinéa. (Biffer le reste)

Minorité

(Dillier, Schlumpf)

Par une décision des deux conseils, d'autres traités seront soumis au 2e alinéa s'ils ont une grande portée.

Luder, Berichterstatter: Hier sind die einzelnen Buchstaben zu unterscheiden. Zu Buchstabe a habe ich keine Bemerkungen; der Wortlaut entspricht den seinerzeitigen Anträgen des Ständerates

Bei Buchstabe b ist eine Bemerkung anzubringen. Die Unterstellung völkerrechtlicher Verträge, die den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, unter das fakultative Referendum, ist durch den Nationalrat neu eingefügt worden, nachdem das Politische Departement einen entsprechenden Entwurf ausgearbeitet hat.

Erfasst werden mit dem nationalrätlichen Entwurf die internationalen Organisationen des klassischen Typs, d. h. solche, die über aus Staaten zusammengesetzte Organe mit der Befugnis verfügen, Empfehlungen mit Mehrheitsbeschluss auszugeben oder für die betroffenen Staaten bindende Beschlüsse einstimmig zu fassen.

Von den allfällig aktuell werdenden Verträgen, die nach dieser Formulierung unter das fakultative Referendum zu stellen wären und etwelches politisches Gewicht besitzen, seien als Beispiele genannt ein allfälliger Beitritt zum internationalen Währungsfonds oder zur Weltbank. Der Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften oder zu Organisationen für kollektive Sicherheit untersteht nach dem Entwurf dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen.

Ihre Kommission beantragt Zustimmung zum Nationalrat.

Auch in Buchstabe c handelt es sich um eine neue Formulierung des Nationalrates. Sie ist aus der Auseinandersetzung um die Referendumsfähigkeit und Referendumswürdigkeit rechtsvereinheitlichender Verträge und ebenfalls gestützt auf einen Entwurf des Politischen Departements hervorgegangen. Ihre Kommission hält die Fassung für wesentlich klarer als die alte Fassung des Nationalrates, die auf wichtige Änderungen von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen abstellen wollte.

Der Begriff der Rechtsvereinheitlichung scheint in Lehre und Praxis abgesichert zu sein. Man versteht darunter die Rechtsvereinheitlichung durch Kollektivverträge, welche die Unterzeichner völkerrechtlich verpflichten, das jeweils vereinbarte Einheitsgesetz auf dem Wege der Transformation zum Bestandteil ihrer nationalen Gesetzgebung zu machen, sofern es nicht durch die Ratifikation direkt Bestandteil wird. Beispiele bestehender rechtsvereinheitlichender Abkommen sind etwa die Verbandsübereinkunft zum Schutze des gewerblichen Eigentums oder das Europäische Abkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen.

Die Kommission beantragt ebenfalls Zustimmung zum Nationalrat.

M. Graber, conseiller fédéral: Je crois qu'il faut bien s'entendre ici sur la définition des traités qui sont en cause. La commission du Conseil des Etats a tenu à ce propos une discussion intéressante mais dont n'a pas jailli une lumière des plus aveuglantes, ce qui n'est pas la faute des membres de la commission, mais bien plutôt celle des représentants du gouvernement.

Au fond, la formule qui a été adoptée reposait à l'origine sur une proposition que le professeur Bindschedler avait été chargé par le département d'élaborer. Il s'agissait d'établir une sorte de compromis entre ceux qui se contentaient d'une disposition tout à fait générale et ceux qui voulaient que l'on fasse l'effort de trouver des critères spécifiques selon lesquels la clause référendaire devait être adoptée. La formule initiale proposée par le Département politique, à la lettre c, parlait des traités «qui codifient le droit international ou qui ont comme objet l'unification internationale du droit». Le Conseil national a modifié cette formule en parlant des traités qui entraînent «une unification multilatérale du droit», en allemand «Verträge, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen». Cette formule souffre d'une certaine ambiguïté, laquelle ne doit pas subsister et c'est pourquoi je prends la parole maintenant. Je crois que, pour interpréter les traités qui entraînent, comme on le dit maintenant, «une modification multilatérale du droit», il faut se référer à l'idée de l'auteur: il avait été chargé de trouver une formule qui tienne compte du souci principal du Conseil national, à savoir celui de soumettre au référendum les traités qui modifient ou complètent d'une manière importante des lois ou des arrêtés fédéraux. C'était avec l'intention de venir à la rencontre de cette formule que nous avons proposée, celle qui a été modifiée ensuite par le Conseil national. Ainsi l'interprétation de l'auteur de la proposition et du Département politique, celle du Conseil fédéral, est tout à fait claire et c'est d'ailleurs au bénéfice de cette interprétation que le Conseil fédéral s'est rallié à la formule en question: il ne peut et il ne doit s'agir que des traités immédiatement exécutoires, soit les traités que l'on appelle «self executing», n'entraînant aucune autre mesure complémentaire. Il ne peut s'agir des traités qui ne sont pas immédiatement exécutoires, qui, eux, impliquent par conséquent un complément apporté par des prescriptions ne pouvant être élaborées que par le législateur national. Je remarque en l'occurrence que les traités de cette deuxième catégorie, qui ne sont donc pas visés par cette disposition, sont souvent des traités qui s'en tiennent à des principes plus ou moins généraux, le but ne pouvant être atteint que par des législations nationales qui laissent d'ailleurs une certaine marge d'appréciation aux différents Etats lorsqu'ils élaborent cette législation.

Cette deuxième catégorie est d'autant moins visée que les dispositions légales d'exécution qui doivent être prises ensuite dans le cadre des législations nationales, du droit national, sont, quant à elles, soumises naturellement et normalement au référendum facultatif.

Je crois que cette précision devait être apportée pour qu'il n'y ait pas d'équivoque concernant l'interprétation qui doit être donnée à la disposition que votre commission vous propose d'adopter.

Hefti: Ich bin der Auffassung, dass wir bei der Auslegung weniger auf formale Kriterien abzustellen haben als darauf, ob für die Schweiz eine Bindung entsteht oder nicht.

Luder, Berichterstatter der Mehrheit: Im letzten Satz von Absatz 3 stehen wir vor der Hauptdifferenz gegenüber dem Nationalrat und gleichzeitig vor einem Antrag der Kommissionminderheit Dillier/Schlumpf. Es geht um die Frage, ob völkerrechtliche Verträge neben den in Buchstaben a bis c genannten Fällen dem fakultativen Referendum unterstellt werden können und sollen.

Unser Rat hat seinerzeit mit 18 : 17 Stimmen den Begriff der grossen Tragweite aufgenommen; allerdings damals

unter dem Vorbehalt, dass die Mehrheit aller Mitglieder beider Räte zustimmt.

Inzwischen hat nun der Nationalrat dieses formal dezisionistische Element – das Erfordernis des qualifizierten Mehres – rundweg abgelehnt. Kein einziges Mitglied des Nationalrates hat es vertreten oder wieder aufgenommen. Unsere Kommission ist deshalb der Meinung, dass es zwecklos sei, am absoluten Mehr festzuhalten.

Nicht einig war man sich in der Kommission über die materiellen Erfordernisse. Nach dem nationalrätlichen Vorschlag wäre jeweils vorerst zu prüfen, ob ein Vertrag von grosser Tragweite sei; falls diese Frage bejaht wird, stünde es den Räten nach wie vor frei, den Vertrag dem fakultativen Referendum zu unterstellen oder nicht. Diese Kann-Formel ist im Nationalrat knapp mit 67 : 60 Stimmen durchgedrungen.

In unserer Kommission ist mit 7 : 5 Stimmen – in einer Eventualabstimmung – die Kann-Formel abgelehnt worden, vor allem mit der Begründung, dass sonst die grosse Tragweite ihren Sinn verlöre. Konsequenterweise hat dann auch der Minderheitsantrag, über den wir noch zu sprechen haben werden, die Kann-Formel fallengelassen. Mit dem gleichen Stimmenverhältnis 7 : 5 schlägt Ihnen die Kommission ferner vor, den letzten Satzteil, nämlich: «Wenn sie von grosser Tragweite sind» zu streichen. Die Begründung zu diesem Antrag wurde eigentlich schon in der letzten Dezembersession von der damaligen Kommissionmehrheit vorgetragen. Das obligatorische Referendum ist bekanntlich relativ eng gefasst, so dass es gerechtfertigt erscheint, beim fakultativen etwas grosszügiger zu sein. Man darf annehmen, dass die eidgenössischen Räte mit der Zeit eine gewisse Praxis zu erarbeiten imstande sein werden, wenn sie die Frage, ob ein Vertrag referendumswürdig ist oder nicht, beantworten müssen. Das Kriterium der grossen Tragweite vermittelt zudem den Eindruck, als ob die dem obligatorischen Referendum unterstellten Verträge nicht von grosser Tragweite seien. Im Endergebnis wird sich vermutlich die Formulierung der Mehrheit nicht wesentlich anders auswirken als diejenige der Minderheit oder des Nationalrates. Der Begriff der grossen Tragweite ist äusserlich ein objektives Kriterium, im Einzelfall aber ausserordentlich schwer zu fassen. Er wird zweifellos von zeit- und sachpolitischen Strömungen unterpült sein. Gerade aus diesem Grunde hat sich ja der Nationalrat vorbehalten wollen, trotz festgestellter grosser Tragweite allenfalls doch nein sagen zu können.

Auf der anderen Seite werden auch nach dem Mehrheitsantrag Bedeutung und Tragweite eines Vertrages auszuloten sein, wenn beraten wird, ob der Vertrag dem Referendum unterstellt wird oder nicht. Die Räte sind, weil ein richtungsweisendes Kriterium fehlt, völlig frei, im gegebenen Moment allenfalls auch die Nichtunterstellung zu beschliessen. Die Summe aller Möglichkeiten wird also für alle drei Varianten nicht stark differieren. Was den Mehrheitsantrag positiv bewerten lässt, ist schliesslich seine Klarheit und Einfachheit. Er gibt dem Parlament die klauselfreie Möglichkeit – ich sage ausdrücklich Möglichkeit –, weitere Verträge dem Referendum zu unterstellen und verzichtet damit auf Kriterien, die ohnehin einen grossen Ermessensspielraum offenlassen und im Grunde genommen bei jedem Unterstellungsbeschluss naturgemäss mitberücksichtigt werden müssen. Aus diesem Grunde ersuche ich Sie, dem Vorschlag der Mehrheit zuzustimmen und nun dem Vertreter der Kommissionminderheit das Wort zu erteilen.

Dillier, Berichterstatter der Minderheit: Durch die bisherigen Beratungen der Kommissionen und der beiden Räte ist wie der berühmte rote Faden das Bestreben erkennbar, für die Unterstellung von Staatsverträgen unter das obligatorische oder das fakultative Referendum objektive Kriterien zu finden, um zu vermeiden, dass es frei von den Räten abhängt, ob das Volk im konkreten Einzelfall ein Mitspracherecht haben soll oder nicht. Dies wäre nämlich

eine plebiszitäre Lösung, die beispielsweise für den Regierungstil eines de Gaulle passend war, die es aber für unsere Eidgenossenschaft sicher nicht ist. Bei der Frage der Unterstellung unter das obligatorische Referendum haben wir ein solches objektives Kriterium gefunden. In Absatz 4 wird die Beschlussfassung über den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Gemeinschaften dem obligatorischen Referendum unterstellt; nichts hängt hier vom Willen der Räte ab. Bei der Frage der Unterstellung unter das fakultative Referendum ist die Suche nach objektiven Kriterien mindestens teilweise erfolgreich gewesen. Es werden diesem Referendum unterstellt, wie wir gehört haben, völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, ferner völkerrechtliche Verträge, die den Beitritt zu internationalen Organisationen vorsehen, ohne dass sogar das obligatorische Referendum vorgeschrieben wäre, und völkerrechtliche Verträge, die eine multinationale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen. Alle diese drei Kriterien sind objektiv feststellbar. Es bleibt nur Raum für die Auslegung dieser Kriterien, aber kein Raum für freien Entscheid der Räte, ob unterstellt werden soll oder nicht.

Einfach wäre es, wenn man damit das Heft schliessen könnte, denn man hätte alles mit objektiven Kriterien gelöst. Man weiss nun aber, dass es in Zukunft ähnlich wichtige Verträge, wie die vorgenannten drei Gruppen geben kann, bei denen sich eine Unterstellung unter das fakultative Referendum ebensogut rechtfertigt. Aber niemand hat hierfür einen Sammelbegriff gefunden, der aus einem objektiven Kriterium besteht, bei dem es nicht auf das Ermessen des Parlaments ankommt.

Der Nationalrat hat das nur teilweise objektive Kriterium der grossen Tragweite gewählt, das unser Rat übrigens, wie der Herr Kommissionsreferent soeben auch erwähnt hat, bei der ersten Behandlung des Artikels 89 in etwas anderer Form ebenfalls verwendet hat. Der Herr Kommissionsreferent hat dargetan, warum die vom Nationalrat in der Sommersession gewählte Fassung nicht zu befriedigen vermag. Wenn man das Kriterium der grossen Tragweite in der Verfassung als Voraussetzung für die Unterstellung unter das fakultative Referendum aufführt, so geht es nicht an, den Räten doch wiederum die Freiheit des Entscheides zu lassen, ob sie einen solchen Staatsvertrag von grosser Tragweite unterstellen wollen oder nicht. Unsere Kommissionsmehrheit beantragt nun gegenüber dieser etwas ärgerlichen Formulierung nach dem radikalen Rezept vorzugehen, «wenn dich ein Auge ärgert, so reiss es aus». Sie möchte also das Kriterium von der grossen Tragweite einfach ausreissen, d. h. streichen, womit dann eine Lösung entsteht, die überhaupt kein Kriterium mehr enthält und alles den zufälligen Mehrheiten in den beiden Räten überlässt.

Dies ist sicher eine einfache Lösung, aber sie kann nicht befriedigen. Wenn die Einfachheit das höchste Prinzip wäre, so könnten wir am besten die vorausgehenden Buchstaben a, b, c ebenfalls noch streichen, und bezüglich der Unterstellung unter das fakultative Referendum überhaupt alles der Weisheit oder den zufälligen Mehrheitsbeschlüssen in den Räten überlassen und darauf hoffen, dass sich wohl eine Richtlinie herausbilden werde.

Ich glaube, Sie sind mit mir einverstanden, dass es nicht darum geht, eine möglichst einfache Umschreibung zu wählen, sondern eine möglichst gute, d. h. in diesem Falle, eine möglichst praktikable, die in der Volksabstimmung über die Neugestaltung des Artikels 89 Absatz 3 und 4 gegenüber der nicht ungefährlichen Initiative der Nationalen Aktion auch eine Mehrheit finden wird. Nach Ueberzeugung der Kommissionsminderheit müssen wir in der Verfassung sagen, welche weiteren Staatsverträge auch noch dem fakultativen Referendum unterstellt sein werden und da sich leider kein objektives Kriterium hierfür finden liess, muss man ehrlicherweise sagen, dass es sich bei der Unterstellung um die wichtigeren Staatsverträge handelt, eben um jene von grosser Tragweite. Wie schon ge-

sagt, liegt darin immer noch ein Ermessenselement, aber es wird im Gegensatz zum Antrag der Kommissionsmehrheit wenigstens gesagt, nach welcher Richtung dieses Ermessen der Räte sich zu betätigen habe.

Wenn es in ungezählten Gesetzen Ermessensbegriffe gibt wie «genügende Entschädigung», «angemessenes Entgelt», «billiger Ausgleich», «üblicher Lohn», «besondere Schwere», «leichtes Verschulden», «grobe Fahrlässigkeit» – diese Liste liesse sich noch vermehren –, so nur deshalb, weil es einerseits nicht möglich war, ganz objektive Kriterien zu finden, und weil man regelmässig erkannt hat, dass teilweise objektive Kriterien, also Ermessenskriterien, besser sind als gar keine. Der Richter muss unbedingt eine Wegleitung für seine Entscheidungen haben. Hiefür dienen solche Ermessensbegriffe in den Gesetzen, und sie haben sich sicher bewährt. In der Zuständigkeitsordnung der Verfassung sollte man nun nach Möglichkeit – wie einleitend gesagt – überhaupt nur objektive Kriterien verwenden. Aber, wie ebenfalls schon gesagt: teilweise objektive Kriterien sind noch besser als überhaupt keine. Ich kann dies an einem Beispiel aus der Geschichte unseres Parlaments belegen. Unsere Bundesverfassung sagt bekanntlich nicht, was in die Form eines Gesetzes und was in die Form eines allgemeinverbindlichen oder eines einfachen Bundesbeschlusses zu kleiden sei, obwohl vom letzten Entscheid gerade die Frage der Unterstellung unter das fakultative Referendum abhängt, und die Verfassung gibt leider auch keine Wegleitung dazu. Das blieb so, bis das Geschäftsverkehrsgesetz von 1962 genaue Kriterien einführt. Die Geschichte zeigt nun, dass die eidgenössischen Räte leider nicht fähig waren, selber Richtlinien für ihre Beschlüsse zu finden und zu befolgen. Im schweizerischen Bundesstaatsrecht von Fleiner/Giacometti, das sich noch auf die Zeit vor dem neuen Geschäftsverkehrsgesetz bezieht, ist darüber auf Seite 743 zu lesen: «Die Praxis der Bundesbehörden, die gerade hier berufen gewesen wäre, feste Wege zu weisen, ist willkürlich, sprunghaft und unzuverlässig.» Diese Beurteilung stammt also nicht etwa von mir, sondern von den Herren Fleiner und Giacometti. Sie sehen also, dass wir ohne Kriterien als Wegleitung in solchen Kompetenz- und Unterstellungsfragen nicht auskommen. Die Gefahr der Willkür besteht, und dies gilt es auf alle Fälle zu verhindern. Es ist zuzugeben, dass der von der Kommissionsminderheit in Uebereinstimmung mit einem von unserem Rat früher gefassten Beschluss und in Uebereinstimmung mit der Beschlussfassung des Nationalrates beantragte Begriff «völkerrechtliche Verträge von grosser Tragweite» einen Ermessensspielraum immer noch offen lässt, aber er stellt eine notwendige Wegleitung dar, zu der wir «faute de mieux» Zuflucht nehmen müssen. Wie es ohne solche Wegleitung gehen kann, habe ich unter Berufung auf die Autoritäten Giacometti und Fkleiner – diese Autoritäten liessen sich noch vermehren – dargetan.

Es wird sich dann in der Praxis eine Konkretisierung dieser grossen Tragweite herausbilden müssen. Ein Anhaltspunkt hiefür besteht darin, dass dieser Unterabsatz eine Fortsetzung der Buchstaben a, b und c darstellt, wo Beispiele für die Unterstellung unter das fakultative Referendum aufgezählt sind. Völkerrechtliche Verträge von grosser Tragweite werden also solche sein, die für unser Land und seine Bewohner in ähnlicher Weise wie die unter den Buchstaben a, b und c aufgezählten Verträge wichtige Konsequenzen haben werden.

Im Nationalrat ist fast in letzter Minute das Bedenken aufgetaucht, mit dieser Formulierung könnte indirekt in ausserpolitischen Fragen ein Finanzreferendum eingeführt werden, während wir dies ja für innenpolitische Fragen nicht haben und nicht haben wollen. Diesem Bedenken gegenüber ist sowohl vom Kommissionspräsidenten als auch von andern Ratsmitgliedern im Nationalrat und vom Departementschef erklärt worden, dass es niemals darum gehen könne, die Frage der grossen Tragweite allein nach der Höhe eines Finanzbeschlusses, der mit einem Staats-

vertrag verbunden sei, zu entscheiden. Dies ist sicher die einzig richtige Antwort.

Es wäre lediglich noch folgendes zu präzisieren: Wenn sich ein mit einem Staatsvertrag verbundener Kreditbeschluss auf ein Bundesgesetz stützt, das seinerseits ja bereits dem fakultativen Referendum unterstanden ist, so würde die Höhe des Kredites sicher nicht die Unterstellung unter das Referendum rechtfertigen. Im bereits genannten Werk Fleiner/Giacometti ist auf Seite 750 aus der Zeit vor dem heutigen Geschäftsverkehrsgesetz folgendes zu lesen, das meine These stützt: «Wenn die Bundesbehörden Finanzmassnahmen dem fakultativen Referendum unterstellen wollen» – gemeint ist der Fall, dass für einen Kreditbeschluss die Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses gewählt wird anstatt bloss des einfachen Bundesbeschlusses –, «was ja auf der demokratischen Linie der Bundesverfassung liegt, so sollte die Referendums Klausel nur Finanzbeschlüssen von grosser Tragweite, die im freien Ermessen der eidgenössischen Räte liegen, beigefügt werden, nicht aber Bundesbeschlüssen, die sich lediglich als die Vollziehung von Bundesgesetzen darstellen, auch wenn sie die Bundesfinanzen in erheblicher Weise belasten; denn der Erlass, auf dem die letzteren beruhen» – eben auf einem Bundesgesetz –, «unterstand ja schon dem Referendum.» Nachdem wir beispielsweise für die Entwicklungshilfe eine gesetzliche Grundlage erhalten haben, die vom Volk durch Nichtergreifen des Referendums die stillschweigende Sanktion erfahren hat, müssen also Kreditbeschlüsse, die sich auf dieses Gesetz stützen, nicht mehr dem Referendum unterstellt werden, auch wenn sie mit einem Staatsvertrag verbunden sind, es sei denn die Qualifikation der grossen Tragweite ergebe sich für den betreffenden Staatsvertrag aus anderen als bloss finanziellen Gründen.

Uebrigens würde sich diese Frage des Finanzreferendums bei der Variante der Kommissionsmehrheit genau gleich stellen; denn auch nach dieser Variante müsste sich das Parlament bemühen, eine Richtlinie zu finden, die sich nach der grossen und kleinen Tragweite richten würde. Der einzige Vorteil der Variante der Kommissionsmehrheit ist die absolute Freiheit, die dadurch den Räten zugeschanzt würde. Absolute Freiheit ist aber gefährlich, nicht nur im Ausland, auch bei schweizerischen Bundesinstanzen. Wir brauchen eine rechtsstaatliche Ordnung und Umgrenzung der Macht. Wir brauchen eine Kompetenztrennung zwischen Parlament einerseits und Volk andererseits, die vor Willkür schützt. Denken wir – und damit will ich schliessen – an die uns bevorstehende Volksabstimmung über die Initiative und den Gegenvorschlag. Wenn wir mit einem Antrag auf Blankovollmacht antreten, wird es uns noch ganz anders gehen als am vorletzten Sonntag, wo man unseren allerdings ausführlicheren Formulierungen beim Radio- und Fernsehartikel ebenfalls misstraut hat. Unsere Bürger verdienen, dass wir ihnen eine möglichst klare Vorlage zur Abstimmung unterbreiten. Noch besser wäre es, wenn wir ein objektives Kriterium gefunden hätten, das nicht mehr vom Ermessen abhängt. Aber nachdem dies nicht möglich war, ist das teilweise objektive Kriterium der grossen Tragweite immer noch besser als gar nichts.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Minderheitsantrag den Vorzug zu geben.

Dobler: Gestützt auf unsere Diskussion darf generell der Schluss gezogen werden, dass die nationalrätliche Formulierung von Artikel 2 Absatz 3 nicht nur unglücklich gehalten, sondern offensichtlich widersprüchlich ist. Mit einer Kann-Vorschrift werden völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt, sofern sie von grosser Tragweite sind. Voraussetzung für die Unterstellung unter das fakultative Referendum ist somit die Erfüllung des Tatbestandsmerkmals der grossen Tragweite. Wird diese als gegeben erachtet, ist es der Bundesversammlung, gestützt auf die Kann-Vorschrift, immer noch freigestellt, die Unterstellung unter das fakultative Referendum anzuordnen. Der

Begriff der grossen Tragweite hat somit keine Relevanz mehr; dies ist unlogisch und politisch schwer verständlich. Die Minderheit der ständerätlichen Kommission postuliert eine Fassung von Artikel 2 Absatz 3, die anerkanntermassen der Logik und den politischen Realitäten Rechnung trägt. Sie verlangt zwingend, dass weitere völkerrechtliche Verträge dem Referendum zu unterstellen sind, wenn sie von grosser Tragweite sind. Demgegenüber ist die Mehrheit der ständerätlichen Kommission für eine flexible Formulierung, indem mit einer Kann-Vorschrift weitere völkerrechtliche Verträge dem Referendum zu unterstellen sind. Die Diskrepanz zwischen Minderheits- und Mehrheitsantrag ist erheblich. Es geht im Prinzip um die Frage der Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums. Grundsätzlich stelle ich mich auf den Standpunkt, dass bei der Einräumung von Volksrechten im Gebiete der Aussenpolitik Zurückhaltung geboten ist. Die Formulierung des Mehrheitsantrages kommt dieser Tendenz näher. Im einzelnen sprechen folgende Punkte für die Mehrheit:

1. Die Einführung des Begriffs der grossen Tragweite bietet Interpretationsschwierigkeiten. Es ist eine Erfahrungstatsache, dass die künftige Tragweite eines Staatsvertrages sich in vielen Fällen nicht voraussehen lässt.
 2. Die in den Buchstaben a bis c zitierten völkerrechtlichen Verträge beinhalten implizit Verträge von grosser Tragweite. Eine zwingende Vorschrift, das Referendum für allfällig noch weitere Möglichkeiten vorzusehen, erscheint nicht notwendig.
 3. Die Ausweitung des Staatsvertragsreferendums wird mit dem Minderheitsantrag ausdrücklich fixiert. Er geht materiell weiter als die nationalrätliche Fassung, die immerhin eine Kann-Vorschrift enthält.
- Aus all diesen Ueberlegungen beantrage ich Ihnen, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Honegger: Nach dem Antrag des Nationalrates müssten die Räte eigentlich zwei Entscheidungen treffen: Einmal müssten sie sich darüber entscheiden, ob ein völkerrechtlicher Vertrag von grosser Tragweite vorliegt. Sofern in diesem Sinne entschieden wäre, hätten sie dann noch darüber zu befinden, ob ein solcher Vertrag dann noch dem fakultativen Referendum zu unterstellen wäre. Nach der nationalrätlichen Fassung wären also immer zwei Entscheidungen erforderlich, bevor ein solcher Vertrag dem fakultativen Referendum unterstellt werden kann.

Dieser doppelten Ausmarchung geht die Minderheit aus dem Weg, indem die Verträge von grosser Tragweite, wenn sie einmal von beiden Räten als solche bezeichnet sind, obligatorisch dem fakultativen Referendum unterstehen; das ist, glaube ich, der Unterschied zwischen der nationalrätlichen Fassung und der Minderheit unserer Kommission. Die Mehrheit der Kommission geht einfach davon aus, dass die Räte einen Vertrag immer dann als von grosser Tragweite bezeichnen werden, wenn sie ihn dem fakultativen Referendum unterstellen wollen, so dass dieses Kriterium «der grossen Tragweite» im konkreten Fall gar keine grosse Rolle spielen kann. Im Gegenteil, sehr wahrscheinlich ist es so, dass dieses Kriterium nur zur Verwirrung Anlass gibt. Ausschlaggebend ist, ob die beiden Räte einen Vertrag, der nicht unter a, b und c unterzubringen ist, aus irgendwelchen Gründen dem fakultativen Referendum unterstellen wollen; wenn das der Fall ist, dann werden die Räte ihn zweifelsohne einfach als von grosser Tragweite bezeichnen. Deshalb ist dieses Kriterium, glaube ich, überflüssig. Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Schlumpf: Ich bin mit Herrn Dobler der Meinung, dass es sich hier um eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung handelt. Das wird vielleicht etwas übersehen. Wir sind nämlich auf dem Wege, ein völlig neues Rechtsinstitut in die Verfassung einzubauen, das wir bis heute nicht kannten; das müssen wir bedenken. Darauf stützt sich der Minderheitsantrag, nicht nur auf rechtssystematische Gründe.

Wir glauben, dass dieses neue Rechtsinstitut, das wir während 120 Jahren nicht nötig hatten, auch in Zukunft nicht von gutem sein wird. Heute können wir in der Verfassung ein obligatorisches Referendum – nicht beim Staatsvertrag (das ist eine Ausweitung, die der Antrag Nationalrat/Kommissionsmehrheit bereits bringt) und ein fakultatives Referendum. Beide sind zwingend. Wenn die verfassungsmässigen Voraussetzungen gegeben sind, dann muss dieses Referendum eingeräumt werden, obligatorisch oder fakultativ. Es gibt keine Dispositionsfreiheit des Parlaments.

Nach Nationalrat und nach Kommissionsmehrheit wird nunmehr ein neues fakultatives Referendum geschaffen, ein dispositives fakultatives Referendum; das kannten wir bisher nicht. Der Unterschied zwischen Nationalrat und Kommissionsmehrheit liegt darin, dass nach Nationalrat dieses neue dispositive fakultative Referendum bedingt ist. Man könnte von einem bedingten dispositiven fakultativen Referendum sprechen. Nach Kommissionsmehrheit ist dieses Referendum nicht bedingt; vielmehr handelt es sich um ein freies dispositives fakultatives Referendum. Das führt dann im Ergebnis, was Herr Kollege Dillier als Vertreter der Minderheit dargelegt hat, zum neuartigen Referendumsinstitut des Plebiszites. Nun frage ich mich, wenn wir plebiszitäre Referenden einführen wollten, ob es richtig wäre, das beim Staatsvertragsreferendum und nur bei diesem zu tun? Wenn wir die Referendumsform des Plebiszites einführen wollten, dann müssten wir das auf einer breiteren Ebene prüfen, nämlich dort, wo es um innerstaatliche Vorkehren des Parlaments geht. Ein dispositives fakultatives Referendum, d. h. ein fakultatives Referendum, von dem Gebrauch gemacht werden kann oder nicht, je nach Beurteilung des Parlaments, das wäre neu. Es wäre eine Komplikation. Die Behandlungskriterien wären völlig unabhgrenzt. Herr Kollege Honegger hat gesagt, praktisch käme es zwar so heraus, dass wenn das Parlament eine grosse Tragweite eines Staatsvertrages annimmt, man vermutlich das fakultative Referendum einräumen würde. Sicher dürfte das in der Regel der Fall sein. Aber was dann gewichtig genug wäre, das wird von den politischen Tagesumständen und Gegebenheiten bestimmt werden. Nun müssen wir auch daran denken, dass die Mitwirkungsrechte des Volkes, um sinnvoll zu sein, verständlich sein müssen. Ich glaube, wenn wir ein dispositives fakultatives Referendum völlig im Belieben des Parlaments einführen, dann schaffen wir ein Rechtsinstitut, das für das Volk nicht verständlich ist. Das Volk wird oft nicht begreifen, weshalb wir von diesem freien fakultativen Referendum einmal Gebrauch machen, weil man der Auffassung ist, das sei ein bedeutungsvolles staatsvertragliches Geschäft, und in anderen Fällen wieder nicht. Man hat ja in der Verfassung keine Kriterien, welche das fakultative Referendum bestimmen. Dem möchten wir begegnen. Persönlich möchte ich kein Referendumsinstitut mit plebiszitärem Charakter in der Verfassung haben. Das betrachte ich nicht als eine sinnvolle Ergänzung der Referendumsdemokratie, sondern als eine Komplikation, die zu einer Verstärkung der Verunsicherung führt.

Wenn man sich trotzdem mit diesem Gedanken beschäftigen will, ein dispositives fakultatives Referendum, also ein plebiszitäres Referendumsinstitut zu schaffen, dann müsste man diese Frage auf breiterer Ebene prüfen, nicht nur beim Staatsvertragsreferendum wo es eigentlich am wenigsten am Platze ist aus den Gründen, die Herr Kollege Dobler, allerdings mit anderen Schlussfolgerungen, dargelegt hat.

Ich bitte Sie deshalb auch dem Minderheitsantrag zuzustimmen und kein neues Rechtsinstitut zu schaffen.

Luder, Berichterstatter der Mehrheit: Es ist in der Diskussion nicht bestritten worden, dass wir mit rein objektiven Kriterien nicht auskommen. Es gibt sie nicht. Wir müssen also ein gemischtes System anstreben. Wie das aussieht, darüber kann man sich streiten. Ich möchte darauf aufmerksam machen, dass der Mehrheitsantrag nicht etwas

völlig Neues ist. Der Bundesrat selber hat dieses System vorgeschlagen, allerdings damals noch unter dem Vorbehalt, dass das qualifizierte Mehr mitgehen werde. Der Bundesrat, der sich diese Gedanken nicht leicht gemacht hat, hat auf Seite 29 der Botschaft erklärt: «Angesichts der Unmöglichkeit, ein befriedigendes Kriterium zu finden, scheint uns die zweckmässigste Lösung darin zu bestehen, den Entscheid der Bundesversammlung zu überlassen.»

Ob es ein neues Rechtsinstitut ist, darüber kann man sich streiten. Wir haben heute in Artikel 89bis – beim Dringlichkeitsrecht – zumindest ein relativ dispositives Element. Denn wenn entschieden werden muss, ob eine Vorlage keinen Aufschub erträgt, so besteht hier bereits ein grosser Ermessensspielraum. – Nun gebe ich zu, dass der Mehrheitsantrag noch einen Schritt weitergeht und keine Klausel mehr enthält. Aber das sind Dinge des Ausmasses und nicht des Prinzips.

Wenn die Sprunghaftigkeit der Bundesversammlung derart gross ist, wie sie Herr Dillier geschildert hat, dann bin ich überzeugt, dass sie sich auch beim Minderheitsantrag in der Praxis auswirken wird, indem diese dann, wenn sie das Referendum verhindern will, einfach behaupten wird, die grosse Tragweite sei nicht vorhanden. Das ist die grosse Gefahr, die einem derartigen Begriff einfach anhaftet.

Schliesslich noch die Frage, ob diese sogenannte Blankovollmacht des Mehrheitsantrages ein abstimmungstaktisches Hindernis darstellt. Man kann das Gegenteil behaupten. Die Idee, die der Vorlage zugrunde liegt, ist doch die, das Volk vermehrt in diejenige Rechtssetzung einzuspannen, die vom Ausland her Einwirkungen mit sich bringt. Herr Hefti hat ganz am Anfang auf diese Frage hingewiesen. Wenn wir nun der Bundesversammlung möglichst freie Hand geben, so sehe ich nicht ein, warum das abstimmungstaktisch eine Rolle spielen könnte. Es geht ja nicht um mehr Staat, sondern es geht um vermehrte Möglichkeiten, etwas dem Referendum zu unterstellen, wobei ich zugebe, dass es möglich ist, auch einmal Nein zu sagen. Abstimmungstaktisch sehe ich hier keine Schwierigkeiten.

Ich möchte Sie also nochmals bitten, der Mehrheit zuzustimmen.

Dillier, Berichterstatter der Minderheit: Ich muss leider in einem Punkt dem Herrn Kommissionspräsidenten widersprechen. Er hat richtigerweise soeben gesagt, wir müssten zu einem gemischten System Zuflucht nehmen, da wir eben wirklich kein objektives Kriterium gefunden haben. Er hat dann auf Artikel 89bis hingewiesen, wo ebenfalls ein Ermessenskriterium enthalten ist. Die eidgenössischen Räte müssen dort prüfen und entscheiden, ob eine Vorlage aufschiebbar sei oder nicht. Der Herr Kommissionsreferent hat dann weiter gesagt: «Ich gebe zu, dass die Kommissionsmehrheit noch einen Schritt weitergeht, aber dies ist nicht eine Frage des Prinzips, sondern nur eine Frage des Ausmasses.» In dem Punkt sehe ich mich veranlasst, dem Herrn Kommissionspräsidenten zu widersprechen. Es ist eine Frage des Prinzips, ob überhaupt auf eine Wegleitung verzichtet werde, oder ob wenigstens ein Ermessenskriterium in der Verfassung aufgeführt werde.

Beim Artikel 89bis ist das Ermessenskriterium aufgeführt. Wir wissen alle, dass es nicht sehr leicht ist, dieses Kriterium zu handhaben, aber wir müssen doch, glaube ich, zugestehen, dass es noch viel schwerer wäre, wenn überhaupt keine Wegleitung, wenn dieses Ermessenskriterium nicht drin stehen würde. – Auf der anderen Seite haben wir von den Autoritäten Giacometti und Fleiner gehört, wie schlecht sich die eidgenössischen Räte taten, solange für die Unterscheidung allgemeinverbindlicher oder einfacher Bundesbeschlüsse überhaupt kein Kriterium vorhanden war. Es ist also nicht nur eine Frage des Ausmasses, es ist eine Frage des Prinzips. Nach Auffassung der Kommis-

sionsminderheit sollte eine Wegleitung in die Verfassung aufgenommen werden.

M. Graber, conseiller fédéral: Tout d'abord une observation à l'endroit de M. Schlumpf qui, en quelque sorte, a remis en cause le principe fondamental de la réforme de l'article 89 4e alinéa. J'espère qu'il ne m'en voudra pas si je ne le suis pas sur ce terrain. Je pars de l'idée que le principe est acquis depuis pas mal de temps déjà et que nous n'en sommes plus aujourd'hui qu'à nous occuper des divergences qui subsistent encore.

Il y a entre la majorité et la minorité de la commission une double divergence. J'espère ne pas trop vous étonner en vous disant que le Conseil fédéral peut s'accommoder de toutes ces formules. Il n'arrive pas à croire, en effet, que vos divergences aient une grande portée et la discussion m'a renforcé dans le sentiment que quelques orateurs s'exagèrent la portée des divergences rédactionnelles qui subsistent.

Première divergence: «Kann-Formel» ou «Muss-Formel». M. le rapporteur de la minorité a fondé son raisonnement, apparemment parfaitement logique, sur l'idée qu'à partir du moment où les Chambres ont reconnu qu'un traité est de grande portée, il devrait obligatoirement être assorti de la clause référendaire. Pour ma part, je me place sur le même terrain des réalités que M. le conseiller aux Etats Honegger. J'essaie de me représenter comment les choses se dérouleraient avec cette formule. Il est bien clair que, toujours, lorsqu'il aura à décider d'accorder au peuple la faculté d'utiliser le droit référendaire, le Parlement se fondera sur les circonstances du moment, sur les circonstances politiques. Il jugera selon l'opportunité du moment, opportunité qui, d'ailleurs, peut varier selon les temps. Et lorsque le Parlement considérera qu'il serait inopportun de soumettre un traité au peuple, il dira naturellement que la portée n'est pas assez grande. Ce débat sur la grande portée serait un faux débat. Peut-être même seriez-vous condamnés à des débats légèrement ambigus, pour ne pas dire hypocrites. De sorte que je considère qu'il est un peu vain de penser qu'on peut contraindre le Parlement à admettre d'abord la grande portée et que, l'ayant fait, il soit ensuite obligé d'assortir le traité de la clause référendaire. D'ailleurs, il n'y aura jamais de votation sur la grande portée. Le Parlement n'aura jamais à trancher sur ce point. C'est une question d'estimation qui interviendra dans le débat. La seule décision qu'il aura à prendre porte sur la question de savoir s'il faut ou non assortir le traité de la clause référendaire. C'est pourquoi je crois que vraiment, ici, le débat porte sur des mots beaucoup plus que sur des réalités politiques. Vous m'excuserez de le dire aussi crûment.

Quant à l'autre question, celle de savoir si la notion de la grande portée doit figurer *expressis verbis* dans le texte ou si elle doit subsister seulement implicitement, je suis sûr qu'avec une solution comme avec l'autre, on débouche exactement sur les mêmes résultats.

Nous sommes tous d'accord quant au fait que, dans tous les cas, ce ne sont pas les traités insignifiants qui doivent être assortis de la clause référendaire, mais les traités qui revêtent une importance réelle, qui ont une portée véritable pour l'avenir du pays et de son peuple. Il me paraît essentiel qu'on se mette bien d'accord, et je crois qu'on l'est profondément, sur ce qu'on veut, et ce qu'on veut, ce n'est pas un accroissement quantitatif des droits populaires en la matière, mais une amélioration qualitative.

Dès le départ, nous étions tous d'accord sur ce point. Nous avons tous admis que seuls des traités de grande portée pourraient être assortis de la clause référendaire. Qu'on le dise ou non, je pense que cela ne changera absolument rien à rien. Dans tous les cas, le Conseil fédéral, lorsqu'il présentera un projet de ratification, devra dans chaque cas d'espèce se prononcer lui d'abord; il devra consacrer un chapitre de son message à la portée du traité. Le Conseil fédéral s'inspirera de l'idée que la grande portée étant

implicitement le critère, le référendum devra demeurer l'exception et non pas la règle, et c'est dans ce sens, dans tous les cas, qu'il incitera les Chambres à élaborer une jurisprudence. Il leur fait confiance pour élaborer une jurisprudence qui limite nécessairement, raisonnablement, la clause référendaire aux traités de grande importance ou de grande portée, peu importe le mot. C'est pourquoi, avec le sentiment tout à fait net et se renforçant de discussion en discussion que toutes les formules débouchent sur les mêmes résultats, nous arrivons à nous accommoder de l'une et de l'autre.

Certes, une divergence subsiste entre la proposition de la majorité et le texte adopté par le Conseil national, mais je me refuse à penser qu'elle soit substantielle. Votre commission vous a invité à faire des pas très importants en direction du Conseil national. Elle vous propose, c'est très important, d'accepter sa formule de l'alinéa 4 concernant le référendum obligatoire; vous avez abandonné le critère de la majorité qualifiée; vous avez admis les critères spécifiques figurant sous lettres *b* et *c* élaborés par le Conseil national. Autrement dit, l'effort du Conseil des Etats pour éliminer ces divergences est si considérable que je vois mal le Conseil national s'obstiner à maintenir expressément dans le texte la notion de la grande portée, alors que nous sommes tous d'accord quant à sa nature, à son importance et à son application dans la pratique.

C'est pourquoi je ne redoute pas cette mince petite divergence qui subsisterait si vous deviez suivre votre commission.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	13 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	23 Stimmen

Art. 2 Abs. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 2 al. 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Luder, Berichterstatter: Die hier vom Nationalrat beschlossene Fassung entspricht inhaltlich dem Beschluss des Ständerates. Einzig der Begriff «supranationale Organisationen» wurde, aus rein stilistischen Gründen, durch «supranationale Gemeinschaften» ersetzt. Beide Begriffe sind gleichbedeutend. Ich beantrage Ihnen Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Au den Nationalrat – Au Conseil national

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung

Référendum en matière de traités internationaux. Modification

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	12143
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.10.1976 - 09:00
Date	
Data	
Seite	498-503
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 220

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Präsident: Wir haben abzustimmen, zunächst materiell über die Position, und, je nach dem, käme nachher auch noch die Abstimmung über die Definitivklärung.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 13 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Festhalten) 18 Stimmen

Präsident: Sie haben mit 18:13 Stimmen Festhalten an Ihrem eigenen Beschluss beschlossen. Es liegt der weitere Antrag vor, diesen Beschluss unseres Rates als definitiv zu erklären im Sinne von Artikel 17 des Geschäftsverkehrsgesetzes.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag auf Definitivklärung 19 Stimmen
Dagegen 10 Stimmen

Reimann, Berichterstatter: Die letzte Position, wo eine Differenz besteht (723.463.01), ist «Arbeitsbeschaffung, Förderung der angewandten Forschung». Hier besteht die Differenz zwischen dem Nationalrat mit 6,5 Millionen und dem Ständerat mit 4 Millionen. Das erste Mal sind wir im Sinne eines Entgegenkommens bekanntlich auf 5 Millionen gegangen. Der Nationalrat hat im Hinblick auf die Situation in der Uhrenindustrie – die Notwendigkeiten dort – heute stillschweigend an seinem Beschluss (6,5 Millionen) festgehalten. Ihre Kommission beantragt Ihnen hier Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen – Adopté

Reimann, Berichterstatter: Der Jahreszusicherungskredit für die Förderung des Natur- und Heimatschutzes erhöht sich jetzt logisch auf 5 Millionen, nachdem wir oben beim Departement des Innern dem Nationalrat zugestimmt haben. Weiter besteht keine Differenz mehr.

Bundesbeschluss über den Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1977 und die Bewilligung von Verpflichtungskrediten

Arrêté fédéral concernant le budget de la Confédération suisse pour l'année 1977 et l'ouverture de crédits d'engagements

Präsident: Wir haben jetzt noch den Bundesbeschluss auf Seite 48* der Botschaft zu genehmigen, obwohl wir noch nicht wissen, wie er mit Bezug auf die Zahlen in Artikel 1 definitiv aussehen wird. Wir lassen also diese Zahlen nach wie vor offen, bis die letzten Entscheide gefallen sind. Aber wir müssen den Grundsatzentscheid, dass der Bundesbeschluss im übrigen, wie er aus den Beratungen unseres Rates hervorgegangen ist, genehmigt wird oder nicht, fällen. Mit dieser Einschränkung zu Artikel 1 führen wir jetzt die GesamtAbstimmung zum Bundesbeschluss durch.

Titel und Ingress – Titre et préambule

Angenommen – Adopté

Art. 1–4

Angenommen – Adopté

GesamtAbstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 27 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Schluss der Sitzung um 12.10 Uhr

La séance est levée à 12 h 10

Elfte Sitzung – Onzième séance

Freitag, 17. Dezember 1976, Vormittag

Vendredi 17 décembre 1976, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Munz

75.018

Politische Rechte. Bundesgesetz

Droits politiques. Loi

Siehe Seite 673 hiervor — Voir page 673 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1976

Décision du Conseil national du 17 décembre 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 35 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

12 143

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung

Référendum en matière de traités

internationaux. Modification

Siehe Seite 498 hiervor — Voir page 498 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1976

Décision du Conseil national du 17 décembre 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 35 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

76.048

Seeschifffahrt. Bundesgesetz

Navigation maritime. Loi

Siehe Seite 558 hiervor — Voir page 558 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1976

Décision du Conseil national du 17 décembre 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 36 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung

Référendum en matière de traités internationaux. Modification

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	12143
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.12.1976 - 08:00
Date	
Data	
Seite	726-726
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 455

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.