

Je vous recommande l'adoption de la proposition Maillefer qui n'a du reste pas été combattue et nous vous recommandons d'accepter tel quel le projet du Conseil des Etats.

Angenommen. — (Adopté.)

Absatz 7 und 8.

Angenommen. — (Adoptés.)

Lit. B. und C.

Angenommen. — (Adoptés.)

Lit. D.

Arthur Eugster, deutscher Berichterstatter der Kommission: Keine Bemerkung.

M. Musy, rapporteur français de la commission: J'avais, à l'occasion de la discussion qui a été soulevée dans la commission du Conseil national concernant cette disposition finale, fait une proposition acceptée par la majorité de la commission. J'avais demandé, pour bien marquer le caractère extraordinaire de la nouvelle constitutionnelle, qu'il fût dit expressément qu'elle ne serait pas insérée dans le texte de la charte fédérale. Dans le même sens j'avais demandé également que cette disposition constitutionnelle ne portât pas de numéro, de façon que l'on comprît bien qu'il ne s'agissait pas d'une nouvelle disposition constitutionnelle pouvant dans la suite sortir des effets, mais purement et simplement d'une nouvelle transitoire dont le principe vital serait épuisé par l'application unique en vue de laquelle elle est élaborée. On a observé que le texte de la lettre b) était suffisamment explicite pour me donner pleine et entière satisfaction et cette formule me fournit en effet toute garantie que cette disposition constitutionnelle ne sera pas un précédent pouvant être invoqué plus tard.

Je tiens en terminant, puisque la parole nous est donnée pour la dernière fois, à souligner encore d'une

façon toute particulière que si ceux qui sont restés les partisans du système des contingents cantonaux se sont par esprit de solidarité confédérale ralliés au système proposé par le Conseil fédéral, je souligne que cette minorité a placé dans les circonstances très graves actuelles au-dessus de toute autre considération quelconque les intérêts supérieurs de notre commune patrie. Nous espérons que le Conseil fédéral et en particulier le directeur des finances fera garde vigilante autour de cette plante dont on a parlé dans un langage très coloré et que l'on écartera définitivement les jardiniers qui voudraient venir l'arroser dans l'intention de la transformer en une plante vivace. J'observe en outre que si l'on arrosait cette plante d'un déluge de paroles du genre de celles que nous avons entendues à un moment donné hier, on arriverait probablement à fin contraire, c'est-à-dire qu'au lieu de réussir à transformer cette plante rare en une plante vivace, on arriverait peut-être à en empêcher l'unique floraison que nous désirons tous. Si jamais on devait nous proposer d'en venir à l'idée d'un impôt direct, pour ce qui me concerne j'y verrais la tentative de réduire les cantons au simple rôle de circonscription administrative. Ce serait, Messieurs, au point de vue historique, renoncer à notre passé et dans une certaine mesure compromettre l'avenir. La logique exigerait d'abord, avant de recourir à semblable mesure, que la Confédération réduisît les subventions qu'elle accorde annuellement aux cantons. Pourquoi nuire à la souveraineté cantonale en accordant aux Etats confédérés des subventions pour leur reprendre sous forme d'impôt direct ce qu'on leur a donné!

Angenommen. — (Adopté.)

Gesamtabstimmung. — *Votation sur l'ensemble.*

Für Annahme des Bundesbeschlusses 136 Stimmen.
(Einstimmigkeit.)

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

Volksbegehren betreffend Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum.

Demande d'initiative populaire tendant à soumettre au referendum certains traités internationaux.

Eduard Scherrer: Der Bundesrat hat mit Botschaft vom 29. Mai vorigen Jahres uns seinen Bericht über das Volksbegehren betreffend Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum unterbreitet. Im Juni des gleichen Jahres haben die beiden Räte die vorberatenden Kommissionen bestellt, der Nationalrat eine fünfzehngliedrige Kommission; gleichzeitig wurde unserem Räte die Priorität für die Behandlung des Gegenstandes eingeräumt.

Wir beabsichtigten, im Herbst eine Kommissions-sitzung zu halten, um dann im Dezember im Plenum des Rates über die ganze Angelegenheit referieren zu können. Durch alle diese Pläne hat dann der Kriegausbruch einen Strich gemacht. Die Kommissions-sitzung musste verschoben werden. Es war dem Chef des Politischen Departements, der diesen Verhandlungen beiwohnen sollte, absolut nicht zuzumuten, dass er in jener Zeit mit Rücksicht auf seine

Inanspruchnahme durch ausserordentliche wichtige laufende Geschäfte für die Kommissionsverhandlung frei würde. So kam der Dezember, und selbst wenn die Kommission ihre Arbeit hätte besorgen können, wäre es ja ganz ausgeschlossen gewesen, im Monat Dezember im Plenum die Sache zu behandeln. Sie wissen, wie damals unsere Zeit durch das Budget und die Behandlung der Mehreinnahmen in Anspruch genommen wurde.

Wir stehen nun vor folgender formellen Schwierigkeit in dieser Angelegenheit. Es handelt sich nämlich bei dieser Vorlage um ein Partialrevisionsbegehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes im Sinne des Art. 8 des Bundesgesetzes betreffend das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung, vom 27. Januar 1892. Gemäss dem Art. 8 dieses Gesetzes ist über ein solches Begehren seitens der eidgenössischen Räte innert Jahresfrist Beschluss zu fassen. Diese Frist ist am 20. Dezember 1914 abgelaufen, weil wir am gleichen Datum des Vorjahres den Eingang dieses Volksbegehrens konstatierten. Also eine gesetzliche Vorschrift, die nicht eingehalten werden konnte. Unsere Kommission ist nun der Auffassung, dass diese ganze Vorlage auch jetzt nicht behandelt werden sollte, sondern dass sie bis auf weiteres verschoben werden möchte. Aber mit Rücksicht auf die erwähnte Gesetzesbestimmung hält die Kommission dafür, dass der Beschluss über die Verschiebung des Gegenstandes vom Plenum des Rates gefasst werden sollte, und dass dann der Ständerat einen gleichlautenden Beschluss seinerseits ebenfalls fassen soll.

Der Ständerat hat gestern hinsichtlich des Volksbegehrens der Proportionalwahl des Nationalrates einstimmig beschlossen, es sei die Behandlung dieses Gegenstandes ebenfalls zu verschieben bis nach dem Kriege. Dies in einer Angelegenheit durchaus innerer Natur, von der sich aber der Ständerat sagte:

Es ist nicht gut, wenn die Meinungsverschiedenheiten, welche über diese Frage in unserem Volke vorhanden sind, in der Jetztzeit an die Oberfläche kommen. Um wieviel mehr gilt diese Erwägung für den Gegenstand, den wir zu beraten haben, für die Frage, wie die Staatsverträge zu behandeln seien, eine Angelegenheit, die unsere Beziehungen zum Auslande berührt. Wir glauben deshalb, dass es sich auch aus diesem materiellen Gesichtspunkte empfiehlt, jetzt mit Rücksicht auf die ausserordentlichen, ja ganz einzigartigen Verhältnisse, in denen wir uns befinden, auch diese Beratung zu verschieben. Die Kommission stellt Ihnen den Antrag, es sei die Beratung über das Volksbegehren betreffend Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum, Ziff. 3 der Verhandlungsgegenstände, bis auf weiteres zu verschieben, dieser Beschluss sei dem Ständerate mitzuteilen und er einzuladen, einen analogen Beschluss zu fassen.

M. Graber: Nous sommes parfaitement d'accord pour accepter le renvoi de cette affaire-là. Si nous nous rallions à cette proposition, ce n'est pourtant pas pour des raisons qui pourraient être invoquées pour le renvoi de la proportionnelle, mais parce qu'il s'agit de questions d'ordre général, international, de questions délicates qu'il serait scabreux d'agiter en ce moment; encore une fois je ne voudrais pas qu'on fit intervenir les mêmes raisons en ce qui concerne la proportionnelle. A cet égard, je réserve entièrement ma manière de voir.

Angenommen — (*Adopté*).

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats)

Volksbegehren um Einführung der Verhältniswahl für die Wahlen in den schweizerischen Nationalrat. III. Volksbegehren. BB vom 20. Juni 1918 (angenommen)

Initiative populaire tendant à l'application du système proportionnel aux élections du Conseil national. IIIe initiative populaire. AF du 20 juin 1918 (init. acceptée en votation)

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1915
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Aprilsession
Session	Session d'avril
Sessione	Sessione di aprile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	513
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.04.1915 - 08:00
Date	
Data	
Seite	111-112
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 332

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.

536. Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum. Volksbegehren. Traités soumis au referendum. Initiative.

(Siehe die Verhandlungen des Ständerates 1915, Seite 62 ff.)
(Voir les débats du Conseil des états 1915, page 62 et suiv.)

M. le **Président**: Je vous rappelle que par décision du 14 avril 1915, le Conseil national a ajourné, jusqu'à nouvel avis, les débats sur l'initiative tendant à soumettre les traités au referendum. Le Conseil des Etats, dans sa séance du 15 avril 1915, a donné son adhésion à cette décision. La commission du Conseil national, dans une séance tenue la semaine dernière, s'est occupée de cette question et a décidé de reprendre la discussion de cet objet. Mais elle considère qu'il y a lieu, avant tout, que le Conseil national rapporte sa décision du 14 avril 1915. C'est la proposition qu'elle vous fait. J'ouvre la discussion sur cette proposition.

La parole n'étant pas demandée, je considère que la proposition de la commission est adoptée. En conséquence, la décision du 14 avril 1915 est rapportée et, par le fait même, la motion de M. Bertoni, N° 41, disparaît de l'ordre du jour.

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

731. Öffentlich-rechtliche Folgen der fruchtlosen Pfändung und des Konkurses. Conséquences de droit public de la saisie infructueuse.

Differenzen. — *Divergences.*

Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 313 hiervor. — Voir page 313 ci-devant.)

Bundesrat Müller: Wir stehen in der zweiten Beratung des Entwurfes und haben sie, wenn auch mit Unterbrechungen, soweit geführt, dass Hoffnung besteht, sie möchte heute zu Ende gelangen. Der Bundesrat hat den Standpunkt, den er vertritt, in seiner Botschaft einlässlich dargelegt, und sein Vertreter hat Gelegenheit gehabt, bei der ersten Beratung diesen Standpunkt noch ausführlicher vor Ihnen zu erörtern. Fürchten Sie nicht, dass ich auf alle die subtilen und schwierigen Fragen dieses Problems neuerdings zurückkomme. Ich beschränke mich darauf, Ihnen zu erklären, dass der Bundesrat an dem Standpunkte durchaus festhält, den er in seiner Botschaft und hier im Rate bei der ersten Beratung eingenommen hat.

Die einlässlichen Diskussionen, welche gewaltet haben, haben speziell den Sprechenden immer mehr davon überzeugt, dass in dieser Frage nur eine grundsätzliche Lösung befriedigen kann und dass nur eine grundsätzliche Lösung eine wirkliche Lösung ist, dass jeder Versuch einer Zwischenlösung, eines Kompromisses, einer Vermittlung der sich gegenüberstehenden Gegensätze, einen Schiffbruch des grundlegenden Gedankens bedeuten würde, eine kleinliche Lösung, die wir in der heutigen Zeit speziell vermeiden sollten.

Es ist uns hier im Rate ein neuer Kampfgenosse erwachsen in der Person des Herrn Nationalrat Häfliger. Allein ich kann diese Bundesgenossenschaft nicht begrüssen. Denn Herr Häfliger hat sich lediglich, und das hat er ganz offen erklärt, aus dem Grunde auf den Standpunkt des Bundesrates gestellt, weil er hofft, auf diesem Boden die ganze Vorlage leichter zu Fall bringen zu können. Also das ist ein Bundesgenosse, den ich höflich, aber bestimmt ablehnen muss. Ich teile auch nicht die Meinung des Herrn Häfliger, dass der grundsätzliche Standpunkt leichter zu bekämpfen sei als der Vermittlerstandpunkt. Ich habe im Gegenteil die Ueberzeugung — ich habe das schon in der ersten Beratung ausgeführt —, dass, wenn die Frage grundsätzlich gestellt wird, dann auch die Freunde dieser Reform und dieses Fortschrittes ganz anders ins Zeug gehen werden, als wenn Sie einen Kompromiss bringen, der alle Nachteile des Kompromisses aufweist und niemand eigentlich befriedigt, nicht diejenigen, die die automatische Einstellung in den bürgerlichen Ehren behalten wollen, nicht alle diejenigen, welche mehr oder weniger willkürlich die Frage des Verschuldens lösen, also die Klassen B und C unserer Botschaft. Er kann auch diejenigen Kantone nicht befriedigen, die jetzt schon auf dem Boden der bundesrätlichen Vorlage stehen; die werden dann isoliert und bekommen nicht die Bundesgenossenschaft der ganzen übrigen Schweiz, welche ihnen folgen sollte, ihnen, den Pionieren, der Avant-garde in diesem ja nun schon so lange dauernden Streite.

Wenn ich Ihnen gesagt habe, die Diskussion habe mich in der Meinung bestärkt, dass hier nur eine grundsätzliche Lösung eine wirkliche Lösung sei, so hat dies speziell Bezug auf die verschiedenen Versuche, die gemacht worden sind, eine Vermittlung anzubahnen. Mit diesen verschiedenen Anträgen, die vorliegen, möchte ich mich etwas einlässlicher befassen. Ich anerkenne durchaus die gute Absicht und den versöhnlichen Geist, die diese Versuche diktiert haben, und es fällt mir nicht ein, in dieser Richtung irgendwelche Kritik üben zu wollen. Aber wenn Sie diese Versuche einen nach dem andern durchgehen, so werden Sie sehen, dass keiner eine befriedigende Lösung bieten kann. Der Entwurf oder der Beschluss des Ständerates, Antrag Hildebrand, ist in Ihrem Rate eigentlich von allen Anhängern eines Kompromisses, die sich zum Worte gemeldet haben, kritisiert worden. Er hat sie nicht befriedigt, und man hat versucht, ihn zu verbessern, daran herumzuflicken, so gut es ging. Schon das beweist, dass er eine durchaus unvollständige und unbefriedigende Lösung bedeutet. Und es ist auch tatsächlich so. Denn er enthält die Lücken, auf welche ja schon hinge-

Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum. Volksbegehren. BB vom 7. Oktober 1920

Soumettre au référendum certains traités internationaux. Initiative populaire. AF du 7 octobre 1920

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1918
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	536
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.09.1918 - 08:00
Date	
Data	
Seite	319-319
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 616

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.

Zweck dieses Zusatzes soll sein, mit bezug auf die beim Inkrafttreten des Gesetzes schon anhängigen Gesuche, wo es sich ausnahmsweise rechtfertigt, noch das mildere jetzige Recht anwenden zu können.

Der Art. 3 neu würde lauten wie der Antrag des Bundesrates im ersten Alinea von Art. 2 lautet: « Der Bundesrat ist mit der Vollziehung dieses Gesetzes beauftragt; er wird den Beginn der Wirksamkeit festsetzen. » Ich füge noch bei, dass es selbstverständlich ist, dass mit bezug auf diese Novelle das fakultative Referendum vorbehalten ist. Im Namen der Kommission beantrage ich Ihnen, Art. 2 und 3 anzunehmen.

M. Morard, rapporteur français de la commission: L'art. 2 tel qu'il a été conçu dans le projet du Conseil fédéral a été quelque peu modifié par la commission du Conseil national. En effet, le projet du Conseil fédéral prévoyait la clause concernant l'exécution de la loi et un second alinéa seulement concernant une disposition d'ordre transitoire réglant les effets de la loi quant aux statuts des requérants qui ont actuellement déposé leur demande.

En ce qui concerne la disposition d'ordre transitoire qui règle le conflit dans le temps, il est utile de faire remarquer que, sans une disposition consacrant la rétroactivité de la loi, une foule de personnes auraient profité de l'espace de temps qui s'écoule entre l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et l'ancien système pour formuler une série de demandes profitant en cela du délai simple de deux ans qu'il leur était loisible d'accomplir, tandis que le projet prévoit un séjour de six ans. Sans cette disposition consacrant la rétroactivité, on se trouverait donc en présence d'une foule de demandes plus ou moins justifiées. Il était donc indiqué de mettre tout le monde sur le même pied.

Quant à la clause d'exécution prévue à l'art. 3 du projet présenté par la commission du Conseil national, c'est la clause classique qui n'appelle aucune autre indication ou explication. Nous vous proposons d'adopter ces deux articles tels qu'ils sont sortis des délibérations de la commission. Il faut ajouter encore que la clause référendaire retirée doit seulement être réservée au point de vue facultatif, c'est-à-dire que le referendum facultatif peut-être exercé contre le projet une fois qu'il sera voté par les Conseils.

Angenommen. — (Adoptés.)

Gesamtabstimmung. — Votation sur l'ensemble.

Für Annahme des Gesetzesentwurfes	83 Stimmen
Dagegen	37 Stimmen

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

Sitzung vom 28. April 1920,
vormittags 8¼ Uhr.

Séance du 28 avril 1920, à 8¼ heures
du matin.

Vorsitz: } M. Blumer.
Présidence: }

536. Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum. Volksbegehren.

Traités soumis au referendum. Initiative.

Eintretensfrage. — *Entrée en matière.*

Holenstein, deutscher Berichterstatter der Kommission: Im Jahre 1913 ist von 64,391 Unterschriften unterstützt ein Initiativbegehren auf Abänderung bzw. Ergänzung von Art. 89 der Bundesverfassung eingereicht worden. Der Art. 89 enthält das fakultative Referendum gegen Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse. Diesem Art. 89 soll nach dem Begehren der Initianten ein weiteres Alinea beigefügt werden, das folgenden Wortlaut haben soll: « Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind, sollen ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30,000 stimmberechtigten Schweizerbürgern, oder von 8 Kantonen verlangt wird. »

Die Herkunft der Unterschriften beweist deutlich Grund und Veranlassung dieses Initiativbegehrens. Von den 64,000 Unterschriften stammen 28,583 aus dem Kanton Waadt, 6173 aus Neuenburg und 7320 aus dem Kanton Genf, 42,074 Unterschriften somit aus den drei vorgenannten Kantonen der Westschweiz, 3178 aus dem Kanton Zürich und 5510 aus dem Kanton Bern.

Grund und Veranlassung dieser Initiative war die Missstimmung, welche die Erledigung des Gotthardvertrages durch die eidgenössischen Räte in weiten Kreisen des Schweizervolkes verursacht hatte. Die Initiative ist somit ab irato, aus dem Unmute heraus, entstanden und sie trägt auch die Spuren ihrer Entstehung in ihren Mängeln deutlich an sich, indem die Formulierung dieser Initiative einzig nur auf denjenigen Fall zugeschnitten worden ist, der Veranlassung zu ihrer Entstehung gab.

Was die Initiative anstrebt; ist eine wichtige Aenderung unseres Verfassungsrechtes. Nach dem geltenden Verfassungsrecht ist die Regelung unserer Beziehungen zum Ausland, der Abschluss von Staatsverträgen, die Schaffung des auswärtigen Vertragsrechtes ausschliesslich den Bundesbehörden, vorbereitend dem Bundesrate und abschliessend der Bundesversammlung, vorbehalten. Diese Regelung der Verhältnisse ist durch die Verfassung vom Jahre 1848 eingeführt und durch die Verfassung vom Jahre 1874 bestätigt worden, und nicht etwa zufällig, sondern absichtlich, mit bewusstem Willen, so geordnet worden. Es dient zum besseren Ver-

ständnis der Bedeutung und der Tragweite des Initiativbegehrens, wenn ich hier erwähne, dass schon anlässlich der Verfassungsberatung vom Jahre 1872 und 1873/74 die Frage, ob gegen Staatsverträge das Volksreferendum zulässig sein solle, in Diskussion gesetzt, allseitig beraten, aber verneinend entschieden wurde.

Unter Berufung auf den im Jahre 1864 erfolgten Abschluss des Handels- und Niederlassungsvertrages zwischen der Schweiz und Frankreich, durch welchen Niederlassungsvertrag Bestimmungen der Bundesverfassung durchgebrochen wurden, indem den französischen Israeliten die freie Niederlassung in unserem Lande gewährt wurde, während nach der damals in Geltung stehenden Bundesverfassung vom Jahre 1848 die freie Niederlassung nur den Angehörigen der beiden christlichen Konfessionen durch die Verfassung garantiert war, stellte Nationalrat Segesser das Begehren, dass der Abschluss von Staatsverträgen nur innerhalb des Verfassungsrechtes zulässig sein solle, und hernach bei Beratung des Referendums stellte er den Antrag, Staatsverträge der Abstimmung durch das Volk und die Kantone zu unterstellen.

Die Bewegung für Ausdehnung der Volksrechte, welche in den 60er Jahren einzelne Kantone, insbesondere den Kanton Zürich, auch den Kanton Bern, ergriffen hatte, führte bei Beratung der Bundesverfassung von 1872 und 1874 dazu, die Volksrechte auch auf dem Gebiete der Eidgenossenschaft auszugestalten, Referendum und Initiative auch in der Bundesverfassung zuzulassen und insbesondere, sie auch auf den Abschluss der Staatsverträge auszu dehnen.

Die Gegner dieser Neuerung, insbesondere Alfred Escher und Bundesrat Welti, die Anhänger der repräsentativen Demokratie, traten diesem Begehren energisch entgegen. Sie verwiesen auf praktische Nachteile der Neuerung: Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum sei ein Hemmnis für den Abschluss von Staatsverträgen. Die Initiative ermögliche eine Volksbewegung, die auf die Aufhebung geschlossener Verträge tendiere, und benehme fremden Staaten Lust und Vertrauen, mit der Schweiz unter solchen Verhältnissen Verträge abzuschliessen. Die Auffassung überwog damals in der Bundesversammlung, dass die Unterstellung der Staatsverträge unter das Referendum aus praktischen Gründen unzulässig sei. Die Anregung wurde daher abgelehnt und das Recht des Abschlusses von Staatsverträgen blieb den Bundesbehörden auch weiterhin reserviert.

Die Richtigkeit der Ordnung dieser Kompetenzausscheidung ist dagegen in der Folge wiederholt angezweifelt worden.

Im Jahre 1886 handelte es sich um Genehmigung der Konvention betreffend Gründung einer internationalen Union zum Schutze der literarischen und künstlerischen Werke. Diese Konvention wich in einzelnen Bestimmungen von demjenigen Rechte ab, das kurz vorher das Bundesgesetz vom Jahre 1885 bezüglich des literarischen und künstlerischen Eigentums geschaffen hatte. Der Umstand, dass geltendes Zivilrecht durch ein internationales Abkommen abgeändert werden kann, ohne dass dem Volke die Möglichkeit gegeben wird, hier seinen Willen und seine Zustimmung zu äussern, gab Veranlassung, die Frage aufzuwerfen, ob nicht wenigstens Staats-

verträge, durch welche bestehendes Recht abgeändert wird, dem Referendum unterstellt werden sollen. Diese Bedenken wurden von der Kommission, deren Berichterstatter Nationalrat Forrer war, mit der Erklärung beschwichtigt, dass die Bundesbehörden nur solchen internationalen Abkommen die Zustimmung geben sollten, die nicht erheblich vom geltenden Recht abweichen, eine Mahnung, die in manchen Fällen geradezu unmöglich machen würde, internationalen Konventionen beizustimmen.

Die praktisch wichtige Frage, ob nicht wenigstens beim Abschluss von Handelsverträgen dem Volke ein Recht der Mitwirkung zugestanden werden soll und Handelsverträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen seien, wurde im Jahre 1892 durch die Motion Fonjallaz-Decurtins im Rate aufgeworfen. Die Motionäre machten geltend, dass bisher durch den Abschluss der Staatsverträge die Interessen der Landwirtschaft hinter diejenigen der Industrie zurückgestellt worden seien und verlangten deshalb, dass dem Volke ein Mitspracherecht beim Abschluss von Handelsverträgen eingeräumt werde. Es sei nicht einzusehen, warum das Volk nur über Zoll- und Tarifgesetze abstimmen könne, nicht aber über die Handelsverträge. Der Bundesrat trat damals diesem Begehren, Handelsverträge dem Volksreferendum zu unterstellen, mit aller Energie entgegen. Er machte geltend, eine Volksabstimmung würde das Zustandekommen von Handelsverträgen verhindern, es sei undenkbar, dass ein 700,000 köpfiger Souverän mit einiger Sachkenntnis und richtiger Wahrnehmung seiner eigenen Interessen darüber entscheiden könne. Es komme hinzu, dass bei Staatsverträgen oft die Verhältnisse nicht gestatten, alle Motive, die für oder gegen einzelne Bestimmungen sprechen, allseitig vor der Öffentlichkeit und dem Auslande darzulegen. Ueber die Volksrechte gehe das Volkswohl. « Wählen Sie », erklärte der damalige Sprecher des Bundesrates, Dr. Deucher, « wählen Sie den Bundesrat durch das Volk, führen Sie das obligatorische Referendum ein, gehen Sie mit den Volksrechten bis ans äusserste Ende, nur eines tun Sie nicht: unterstellen Sie keine Staatsverträge dem Referendum. » Diese kraftvolle Apoptrophe fand ein so starkes Echo im Rate, dass die Motion Fonjallaz-Decurtins mit 82 gegen 6 Stimmen begraben wurde.

Das Begehren um Unterstellung der Staatsverträge unter das Referendum ruhte in der Folge, bis die Missstimmung, welche die Erledigung des Gotthardvertrages in weiten Kreisen des Schweizervolkes erregt hatte, den Gedanken der Unterstellung der Staatsverträge unter das Referendum wiederum zum Leben erweckte. In seiner Botschaft vom Mai 1914, in welcher sich der Bundesrat mit der Prüfung des vorliegenden Initiativbegehrens befasste, und welche Botschaft noch die Unterschrift des damaligen Bundespräsidenten Dr. Hoffmann trägt, spricht sich der Bundesrat gegen diese Initiative aus. Er führt in der Botschaft aus, dass wichtige Gründe dafür sprechen, den Abschluss der Staatsverträge der Volksabstimmung zu entziehen. Die Botschaft verweist auf das Verfahren in anderen Staaten bezüglich des Abschlusses der Staatsverträge, wo die besondere Natur der Staatsverträge dazu geführt habe, für deren Abschluss die Mitwirkung des Parlamentes auszuschliessen und ihn dem Staatsoberhaupte zu reservieren. So nicht bloss in Deutschland und Oesterreich,

sondern auch in England. In Frankreich ist der Abschluss eines Staatsvertrages durch die Verfassung dem Präsidenten der Republik vorbehalten, ähnlich in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, wo ebenfalls der Präsident Staatsverträge abschliesst, die der Genehmigung durch eine Zweidrittelmehrheit des Senates, nicht aber der Zustimmung der Volksvertretung, des Repräsentantenhauses, bedürfen. Die Stellung der Schweiz als vertragsschliessender Teil würde bei den Verhandlungen über Staatsverträge und beim Abschlusse wesentlich gehemmt und erschwert; die Ablehnung eines von den Bundesbehörden geschlossenen Vertrages durch die Volksabstimmung würde einen ungünstigen Eindruck im Ausland machen und die Vertragsfähigkeit in Frage stellen. Der Bundesrat schloss seine Botschaft mit der Erklärung, dass er die Ausdehnung der Volksrechte auf das Gebiet unserer auswärtigen Beziehungen nicht nur nicht als wünschenswert, sondern geradezu als eine Gefahr für die internationale Stellung unseres Landes betrachte. Der Bundesrat beantragte daher in seiner Botschaft Ablehnung der Initiative.

Die erwähnte Botschaft des Bundesrates trägt das Datum vom 19. Mai 1914. Seitdem jene Botschaft geschrieben und dem Rate zugestellt worden ist, sind wichtige Ereignisse über die Menschheit dahingegangen. In den Machtverhältnissen und Staatsformen grosser europäischer Staaten, in den innerpolitischen Verhältnissen, in der Denkungsart der Völker, in den Formen und Faktoren, welche die politischen Beziehungen von Staat zu Staat regeln, sind wichtige Veränderungen vor sich gegangen. Das Wort, das der französische Publizist Toqueville vor 70 Jahren geschrieben hatte: «La démocratie court à pleine voile», ist zur Wahrheit geworden.

Dieser Strömung konnte sich auch der Bundesrat, als er das im Jahre 1913 eingereichte, während des Krieges zurückgestellte Initiativbegehren im Jahre 1919, also sechs Jahre nach seiner Einreichung, einer erneuten Prüfung unterstellte, nicht entziehen. Zudem hat die Tatsache, dass die wichtige Frage des Beitrittes zum Völkerbund von den Bundesbehörden dem Entscheide durch das Volk unterstellt wird, mit den theoretischen Erwägungen, dass die Bestimmung der Auslandspolitik, die Regelung der Beziehungen unseres Landes zu anderen Staaten, dem Ermessen der Bundesbehörde reserviert sein soll, gebrochen.

Angesichts dieser Tatsache, dass eine wichtige Frage internationaler Natur, welche vitale Interessen unseres Landes berührt, dem Entscheide des Volkes unterstellt wird, kann nicht verwehrt werden, auch weniger wichtige Fragen internationaler Natur dem Entscheide des Volkes zu unterbreiten. Die Botschaft des Bundesrates vom 9. Mai 1919 akzeptiert daher im wesentlichen das Begehren der Initianten, sucht ihm dagegen in einem Gegenvorschlag eine abgeänderte Formulierung zu geben.

Was will die vorliegende Initiative? Sie will nicht alle Staatsverträge dem Referendum unterstellen, sondern nur diejenigen, welche auf unbestimmte Zeit oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind und nicht früher gekündigt werden können.

Sie stellt auf die zeitliche Dauer, nicht auf den Inhalt oder auf die Wichtigkeit der Staatsverträge ab. Es mag dies als ein sachlicher Mangel der Initiative bezeichnet werden. Denn die auf längere Dauer oder

unbefristet abgeschlossenen Verträge sind nicht immer die wichtigsten. So sind die Verträge über Grenzregulierung, über gegenseitige Aushilfe in der internationalen Rechtspflege, Staatsverträge wenig wichtiger Art auf dem Gebiete des Eisenbahn- und Postverkehrs oft unbefristet oder auf längere Zeit abgeschlossen, während wichtige Verträge eine kürzere Dauer mit der Möglichkeit der Erneuerung oder einer Kündigung vor Ablauf von 15 Jahren vorsehen.

Aus diesen Gründen findet das Initiativbegehren keine Anwendung auf Handels- und Niederlassungsverträge, auch nicht auf kündbare internationale Konventionen, durch welche bestehendes internes Recht abgeändert wird.

Es mag dies vom demokratischen Standpunkt aus als ein Mangel der Initiative bezeichnet werden. Wenn die Erweiterung der Volksrechte, eine Mitwirkung des Volkes bei dem Abschlusse von Staatsverträgen ermöglicht werden soll, ist es sachlich begründet und auch logisch gerechtfertigt, da stehen zu bleiben, wo die Initiative stehen bleibt und der Mitwirkung des Volkes jene engen Schranken zu setzen, die ihr das Initiativbegehren setzt? Soll nicht vielmehr das Referendum auch gegen jene Verträge zugelassen werden, welche in geltendes Bundesrecht eingreifen und dasselbe ändern? Bei Schaffung und Aenderung unseres Gesetzesrechtes ist das Referendum, die Mitwirkung des Volkes, zulässig; soll das geltende Recht durch eine internationale Konvention, die der Bundesrat vorschlägt und die Bundesversammlung genehmigt, abgeändert werden können, ohne dass das Volk seinen Willen äussern kann? Soll es nur bei Zolltarifgesetzen, nicht aber bei Handels- und Niederlassungsverträgen mitsprechen können? Auch für die Auffassung, dass, wenn durch einen Staatsvertrag Verfassungsrecht geändert wird, der Vertrag der Abstimmung des Volkes und der Stände unterstellt werden sollte, lassen sich Gründe geltend machen.

Der Kommission sind diese Mängel des Initiativbegehrens nicht entgangen. Verschiedene Vorschläge versuchten in vorgenannter Richtung Lücken des Initiativbegehrens zu ergänzen und demgemäss die Initiative bzw. den Gegenvorschlag des Bundesrates zu erweitern. Allein die Prüfung ergab, dass solchen Verbesserungsvorschlägen Schwierigkeiten verschiedener Art entgegenstehen. Auch lässt sich einwenden, dass es nicht Sache der Räte ist, dem Initiativbegehren einen wesentlich andern Inhalt zu geben, als im Willen der Initianten liegt. Zudem wird die bevorstehende Revision der Bundesverfassung, die sich mit der Frage des Ausbaues der Volksrechte zu befassen haben wird, Gelegenheit bieten, die Frage der Mitwirkung des Volkes beim Abschluss von Staatsverträgen unter allen hierbei in Frage kommenden Gesichtspunkten zu prüfen und zu regeln.

Der Umstand, dass nach dem Initiativbegehren nur eine verhältnismässig kleine Zahl von Staatsverträgen unter das fakultative Referendum fällt, ist insofern ein Vorzug der Initiative, als ihr bei dieser beschränkten Formulierung auch jene zustimmen können, welche nicht zu den überzeugten Anhängern der Unterstellung der Staatsverträge unter das Referendum gehören.

Zum Schlusse noch ein Wort zu dem Gegenvorschlage des Bundesrates. Der Bundesrat hatte mit seiner Botschaft vom 9. Mai 1919, im Gegensatz zu der Stellung, die er in der Botschaft vom 29. Mai 1914

eingenommen, das Begehren der Initianten im wesentlichen akzeptiert, demselben eine andere Formulierung und etwelche Erweiterung in der Form eines Gegenvorschlages geben.

Dieser Gegenvorschlag weicht, abgesehen von einzelnen redaktionellen Aenderungen, von dem Begehren der Initianten insofern ab, als er auch für Bündnisse, ohne Rücksicht auf deren Dauer, das Referendum zulassen will, mit der Einschränkung, dass in Zeiten von Krieg oder Kriegsgefahr das Referendum durch eine Dringlichkeitsklausel soll ausgeschlossen werden können.

Die letztere Bestimmung stiess in der Kommission auf Widerspruch. Es ist zuzugeben, dass in Kriegszeiten oder in Zeiten der Kriegsgefahr, wenn es sich um den Abschluss eines Bündnisses handelt, oft rasches Handeln unbedingt notwendig ist und das Erfordernis der Volksabstimmung eine fatale Verzögerung bedingen und den Abschluss verunmöglichen kann. Wenn man aber, wie der Gegenvorschlag des Bundesrates, sich auf den Standpunkt stellt, dass grundsätzlich der Abschluss von Bündnissen der Zustimmung des Volkes bedarf, so wird der Ausschluss der Volksabstimmung gerade in Kriegszeiten, wo die Volksstimmung in lebhafter Erregung ist und die öffentliche Meinung sich mit allen das Schicksal des Landes berührenden Fragen lebhaft beschäftigt, der Ausschluss der Aeusserung des Volkswillens auf Widerstand stossen und tiefe Unzufriedenheit erwecken.

Diese Erwägungen führten mehrheitlich zur Ablehnung der Dringlichkeitsklausel und schliesslich zur Ueberzeugung, dass der Gegenvorschlag, der von dem Initiativbegehren nur dadurch abweicht, dass er auch Bündnisse dem Referendum unterstellt, nicht notwendig sei und die Abstimmung ohne sachlichen Zwang kompliziere. Wie das Vorgehen im Falle des Völkerbundes zeigt, kann im gegebenen Falle auch die Frage des Abschlusses eines Bündnisses dem Volke zum Entscheide unterbreitet werden, ohne dass es nötig ist, durch Erweiterung des vorliegenden Initiativbegehrens hierfür die verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen. Der Bundesrat hat dem Fallenlassen des Gegenvorschlages zugestimmt, womit die Vorlage wesentlich vereinfacht worden ist.

Ihre Kommission beantragt daher, dem Initiativbegehren, so wie es von den Initianten gestellt worden ist, zuzustimmen.

M. Rochaix, rapporteur français de la commission: La commission que vous avez désignée pour examiner le demande d'initiative populaire tendant à soumettre au referendum certains traités internationaux s'est trouvée en présence de deux rapports du Conseil fédéral, l'un du 29 mai 1914, l'autre du 9 mai 1919, deux rapports copieux extrêmement documentés, très fouillés, qui nous dispenseront d'entrer dans beaucoup de détails. Le 14 avril 1915, le Conseil national avait décidé que jusqu'à nouvel avis les débats sur cette question seraient ajournés. Le lendemain, 15 avril, le Conseil des Etats se ralliait à cette décision. Le 9 juin 1918, M. le conseiller national Bertoni déposait une motion tendant à faire revenir le Conseil national sur la première décision et demandait à la commission de rapporter le plus tôt possible. Cette motion aboutit à une nouvelle décision du Conseil national, en date du 24 septembre 1918, ainsi qu'à une nouvelle décision du Conseil des Etats,

en date du 2 octobre 1918. Ces décisions annulaient celles des 14 et 15 avril 1915 et tendaient à mettre la demande d'initiative populaire en délibération. La commission, sensiblement modifiée dans sa composition depuis 1914, a tenu au début de cette législature et à la fin de la précédente plusieurs séances au cours desquelles les discussions ont été engagées tant sur la demande d'initiative elle-même que sur les rapports du Conseil fédéral. Aujourd'hui la commission vous présente un résumé de ses impressions sur l'objet qui vous est soumis et en manière de conclusion vous recommande l'adhésion pure et simple à l'initiative en respectant intégralement le texte des initiants.

La demande d'initiative populaire avait la teneur suivante: Troisième alinéa à ajouter à l'art. 89 de la constitution fédérale: «Les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de 15 ans sont soumis également à l'adoption ou au rejet du peuple si la demande en est faite par 30,000 citoyens actifs ou par huit cantons.»

Le rapport du Conseil fédéral du 29 mai 1914 concluait tout différemment que le dernier message dont vous avez, sans doute, pris connaissance. Il aboutissait à une proposition de rejet pur et simple, sans contre-projet, de la demande d'initiative. Parmi les principaux arguments mis en avant par le Conseil fédéral dans son premier message pour engager le pouvoir législatif et le peuple à repousser l'initiative, il convient de relever celui qui, dans l'esprit des adversaires de cette réforme, devait avoir une portée considérable: le critérium de la durée. Il est impossible, disaient-ils en substance, d'établir un rapport quelconque entre la durée de validité d'un traité et son importance, celle-ci étant complètement indépendant du nombre d'années pendant lesquelles le traité doit être mis en application. Le rapport du Conseil fédéral présentait à l'appui de cette défense une longue énumération de traités divers dont la durée était illimitée ou de plus de 15 années, qui tombaient sous le coup de l'initiative et par conséquent susceptibles d'être soumis au referendum. C'étaient pour la plupart des traités de peu d'importance: rectifications de frontières, raccordements de lignes de chemin de fer étrangers, et qui pouvaient être, dans le cas particulier, opposés à des conventions de plus grande portée, mais de durée plus réduite.

Il est indéniable que la norme de la durée présente des inconvénients, mais il faut avouer que ni le Conseil fédéral ni la commission n'ont pu trouver mieux. D'ailleurs, aux craintes émises par les adversaires de l'initiative que les traités sans importance ne fassent l'objet d'un referendum et qu'ainsi notre appareil législatif n'en soit alourdi, on peut répondre que le referendum n'est que facultatif et que le peuple n'en fera vraisemblablement pas usage pour des traités sans grand intérêt. On ne recueille pas 30,000 signatures sans frais et sans peine. Une demande de referendum ne peut aboutir que dans le cas où un courant populaire assez puissant a pris naissance et où le peuple lui-même a pu déjà se faire une opinion sur son objet. Indiscutablement il est désirable que dans ce dernier cas le peuple puisse faire usage de son droit de referendum et les initiants en somme ne désiraient pas autre chose.

Depuis 1914, date à laquelle le premier rapport du Conseil fédéral fut déposé, la conception de la démocratie a évolué dans le sens d'une extension con-

sidérable des droits et des devoirs du peuple relativement à l'exercice du contrôle des actes du gouvernement et notamment de ceux intéressant les rapports du pays avec l'extérieur. Déjà avant 1914, la fameuse convention du Gothard imposée au peuple impuissant, légalement désarmé, avait dessillé bien des yeux et préparé la voie à la réforme que nous discutons aujourd'hui. Il ne fallut cependant pas moins de cinq années de guerre et l'évolution qui s'est produite dans les esprits pour engager le Conseil fédéral à revenir sur sa proposition première et à nous recommander non plus le rejet pur et simple de l'initiative, mais un contre-projet tenant compte dans une certaine mesure des vœux et des desiderata des initiants. C'est ce contre-projet surtout qui servit de matière aux discussions qui ont eu lieu au sein de la commission. Dès l'abord, ce contre-projet n'apparut pas aux partisans de l'initiative comme tenant suffisamment compte de leurs desiderata. La clause dite de guerre que renferme le deuxième alinéa fut vivement combattue comme étant incompatible avec le principe même de l'initiative. Celle-ci eût été considérablement affaiblie dans sa portée par le maintien de cette clause dans un contre-projet. Le Conseil fédéral et la commission purent, en définitive, se mettre d'accord pour l'abandon de cette disposition d'ailleurs parfaitement inopportune. On ne voit pas très bien, en effet, pour quelle raison sérieuse on soustrairait au referendum facultatif sous prétexte d'état de guerre des traités conclus pour une durée dépassant 15 années. Serait-il logique d'admettre, au moment même où l'on cherche à étendre l'application du referendum aux traités les plus importants, que le peuple ne pourra se prononcer sur un acte contractuel conclu en période de guerre, en période critique pour une durée de 15 années? Au surplus, dans quel cas y aura-t-il nécessité pour le gouvernement d'engager le pays pour une période plus longue? Ce délai est déjà plus que suffisant à notre avis pour que le pouvoir exécutif puisse contracter avec l'étranger sans risque d'être affaiblie dans sa capacité de négocier par une consultation populaire. La clause de guerre n'avait donc pas sa raison d'être. Or, le texte du contre-projet du Conseil fédéral diminué de la clause dite de guerre ne différerait plus sensiblement du projet des initiants. Toutefois, diverses remarques au sein de la commission donnèrent lieu à des propositions d'amendements. Celles-ci portaient essentiellement sur le critère à admettre pour distinguer les traités à soumettre au referendum populaire, en complétant l'art. 89 de la constitution et ceux qui, en aucun cas, ne devaient faire l'objet d'une consultation populaire. L'observation formulée par le Conseil fédéral dans son premier rapport à l'endroit de l'initiative a été reprise au sein de la commission. On s'est efforcé, sans y parvenir, à améliorer les dispositions prévues dans le contre-projet. Il faut reconnaître que la durée de 15 ans admise, soit dans le texte des initiants, soit dans celui du contre-projet émanant du Conseil fédéral, n'est pas aussi arbitraire qu'elle le paraît au premier abord. Cette durée de 15 ans permet en fait de soustraire au referendum tous les traités de commerce, la durée de ceux-ci étant toujours inférieure à 15 ans. Cela paraît désirable. La commission a d'ailleurs été unanime pour estimer que ces traités ne devaient en aucun cas faire l'objet d'un referendum étant donné les inconvénients qui pourraient résulter des tractations avec

l'étranger, de l'affaiblissement de la capacité de négocier de notre gouvernement. D'ailleurs, la motion Fonjallaz qu'on a rappelée tout à l'heure avait échoué devant le Conseil national. Cette motion tendait à faire soumettre au referendum tous les traités de commerce. Il est indéniable que la possibilité ou la menace d'une consultation populaire désarme dans une forte mesure les délégués du gouvernement appelés à négocier les traités commerciaux avec l'étranger. Le fait qu'un traité de commerce échappe à l'intervention directe du peuple, répond donc à une nécessité et en même temps cela ferait tomber une objection présentée au sein de la commission, et qui le serait certainement par les adversaires de l'initiative, si la durée prévue pour les traités à soumettre au referendum était inférieure à 15 ans. Cette objection avait été soulevée au sein de la commission et avait engagé un de ses membres à proposer d'admettre comme déterminante pour les traités à soumettre au referendum la condition que la capacité de traiter de nos négociateurs n'en serait point affaiblie — cette condition n'a pas été admise à cause de la trop large marge d'appréciation qu'elle laisse et de l'incertitude dans laquelle elle placerait le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale elle-même en beaucoup de circonstances.

D'autres propositions ont été faites par des membres de la commission. C'est ainsi qu'on a essayé d'introduire dans le texte du contre-projet une disposition d'après laquelle les traités contenant des dispositions touchant à la constitution fédérale et à celle des cantons, seraient obligatoirement soumis au referendum. De même on a essayé d'introduire dans le texte une autre disposition visant la neutralité et l'indépendance du pays, à savoir que tout traité avec l'étranger qui aurait pour effet de restreindre cette indépendance et cette neutralité devait être soumis au referendum. Mais on s'est heurté à de sérieuses difficultés d'application. La notion de l'importance des dispositions contractuelles a été également discutée. Mais le qualificatif d'important a paru trop vague aux membres de la commission pour pouvoir être admis.

La discussion a porté également sur l'opportunité de conserver la disposition concernant les alliances introduite par le Conseil fédéral lui-même dans le texte de son contre-projet. Vous trouverez dans le contre-projet du Conseil fédéral une telle disposition qui ne figure pas dans le texte des initiants. Le Conseil fédéral avait établi cette distinction entre les traités et les alliances pour la raison que la constitution elle-même les distingue. Le cinquième alinéa de l'art. 85 de la constitution fédérale dit en effet ceci: « Les alliances et les traités avec les Etats étrangers. »

En définitive, il ne subsiste plus entre le texte des initiants et celui du Conseil fédéral que cette différence qui n'a pas paru essentielle à la commission, les alliances étant à considérer comme des traités internationaux plus importants encore que tous les autres et étant, par conséquent, contenus implicitement dans le mot Traité. Si, comme nous voulons l'espérer, le peuple suisse ratifie la décision des Chambres fédérales, le 16 mai prochain, concernant l'adhésion de la Suisse au Pacte de Versailles, le cas d'une alliance devient plus qu'improbable et a fortiori celui d'une alliance pour plus de 15 ans. L'entrée de la Suisse dans la Société des nations a, jusqu'à un certain point,

le caractère d'une alliance. Or, les Chambres ont décidé sans autre que cette question devrait être soumise à la consultation populaire. On pourrait discuter longtemps sur la possibilité d'améliorer le texte de l'initiative populaire. Il faut dire cependant en définitive que, si ce texte n'est pas parfait, il a au moins le mérite de poser le principe d'une façon nette et précise, ce qui est extrêmement important dans un vote du peuple. En outre, l'adoption pure et simple de ce texte présente l'énorme avantage de ne pas obliger les Chambres à lui substituer un contre-projet de même tendance qui risquerait de créer une confusion dans l'esprit des électeurs. Il y a lieu de remarquer aussi qu'une fois le principe de l'initiative admis et inscrit dans la constitution selon le vœu du peuple, la forme pourra en être étudiée à nouveau lors de la révision de la constitution qui est à l'ordre du jour des travaux du Conseil national.

Tout bien examiné et tout bien considéré, tenant compte du fait que, diminué de la clause dite de guerre et de la disposition spéciale concernant les alliances, le texte du contre-projet se réduit, en somme, à celui des initiants, convaincue d'ailleurs qu'un autre critérium que celui de la durée ne saurait donner satisfaction, la commission vous propose d'adopter purement et simplement le texte de l'initiative et de le recommander à l'acceptation du peuple.

M. de Rabours: Je n'ai que quelques considérations d'ordre général à ajouter au rapport très bien fait que vous venez d'entendre.

Messieurs, si quelque chose offre, dans l'objet en discussion aujourd'hui, un intérêt tout particulier, c'est la facilité avec laquelle nous pouvons confronter deux points de vue successifs et opposés du gouvernement et la possibilité à nous donnée de mesurer ainsi la distance qui sépare les conceptions gouvernementales exprimées en 1914 de celles dont vous avez eu connaissance aujourd'hui et ces temps derniers. Deux rapports, en effet, vous ont été présentés sur ce sujet et je ne puis pas me défendre d'éprouver un réel sentiment d'émotion à la pensée que nous sommes ici pour discuter d'une question qui forme comme l'épilogue de celle qui avait amené de si grands et de si importants débats dans cette salle, je veux parler de l'affaire du Gothard. Vous savez, Messieurs, que pour plusieurs d'entre nous cette affaire fut une révélation; elle fut une initiation pour beaucoup; vous savez que des citoyens de toutes les parties de notre pays qui s'attachaient surtout à s'occuper des affaires du ménage cantonal, eurent l'impression très soudainement qu'il se passait à Berne des choses d'un ordre capital, de nature à attirer l'attention non pas seulement des députés aux Chambres, mais de tous les citoyens. Et cette première affaire fut comme une première expérience civique, d'ailleurs nécessaire à la formation des citoyens. C'était comme une préparation aux choses de la guerre qui plus tard devaient retentir de façon si attachante l'attention du pays tout entier. Lorsque les citoyens de toutes les parties de la Suisse se réunirent à Berne pour clamer leurs craintes, ils avaient déjà la sensation, la pensée que le peuple n'était plus le maître de ses destinées et qu'en dernier ressort il ne pouvait même pas imposer sa volonté lorsqu'il s'agissait de l'opportunité ou l'inopportunité d'accepter tel ou tel traité international. Sur ce point,

on le comprit dès lors très bien, notre constitution présentait une lacune.

Peu de temps après, lorsque la guerre eut éclaté après les premiers mois écoulés, chacun eut de plus en plus l'impression que l'on vivait entouré d'un mystère insupportable, beaucoup de citoyens demandèrent alors par la voie de la presse ou d'assemblées publiques, la publication d'un livre rouge et blanc. Le Gouvernement ne répondit pas à cette prétention qui parut exorbitante et extraordinaire. Toutefois, lorsque le temps eut passé et que des expériences douloureuses pour son amour-propre eurent été faites, le Conseil fédéral, sans publier, à proprement parler, un livre rouge et blanc, se mit à donner, dans ses rapports de neutralité, des renseignements plus nombreux et plus circonstanciés qui permirent enfin à la presse et au peuple d'orienter quelque peu l'opinion publique.

Il est inutile de dire également que la discussion de ce jour emprunte une importance singulière au fait que le peuple va, dans peu de temps, trancher la question de savoir si nous adhérons ou si nous n'adhérons pas à la Société des nations. Et pourquoi ne le dirions-nous pas ici? Le Pacte lui-même nous fournit un exemple, vous vous souvenez en effet que l'art. 18 du Pacte des nations contient une disposition selon laquelle les traités internationaux ne seront obligatoires pour les parties qui y auront coopéré qu'autant qu'ils auront été enregistrés et publiés. Cette lutte contre l'influence ancienne du secret, cette déclaration formelle et capitale du fait que la diplomatie secrète doit être condamnée est pour nous assez symptomatique et elle doit orienter nos débats et les délibérations de ce jour.

Pour reconnaître le chemin parcouru depuis six ans jusqu'aujourd'hui, permettez-moi de vous lire seulement quelques lignes du rapport présenté par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale en date du 29 mai 1914: « Au-dessus des institutions, il y a le bien public, le bien public qui est comme la noix dont les institutions ne sont après tout que la coquille. Il est absolument inconcevable qu'un souverain de sept cent mille têtes puisse prononcer ici avec quelque connaissance de cause et une juste appréciation de ses propres intérêts. Quant il s'agit de législation interne, rien n'empêche d'exposer au peuple de la manière la plus complète les motifs qui ont guidé le législateur, mais il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit de traités internationaux. En pareille matière, on doit assez souvent, dans l'intérêt même du pays, tenir ces motifs secrets. » Depuis longtemps je demande que l'on fasse disparaître la dangereuse maxime d'Etat, dont un ancien conseiller fédéral avait fait la clé de voûte de son système politique, que l'on efface la vieille formule latine, expression favorite de l'impérialisme romain et suivant laquelle dans les affaires publiques, la loi suprême, c'est le salut du peuple. Pourquoi a-t-on fait usage et abus de cette formule dans certaine politique et dans certaine diplomatie actuellement condamnée, simplement parce que des hommes de bonne foi, mais autoritaires, pensaient qu'ils étaient l'expression vivante de la vérité et que, en dehors de leurs conceptions politiques, rien ne pouvait exister. Nous en trouvons par ailleurs, dans le rapport de mai 1914, de nombreux témoignages. C'est ainsi que vers la fin du message nous lisons: « Nous estimons, en effet, qu'en principe l'extension des droits populaires au domaine de nos relations extérieures non seulement n'est pas désirable, mais constituerait un danger pour

la situation internationale de notre pays; nous craignons en outre qu'une atteinte, même légère, à l'état présent de notre droit constitutionnel relatif aux traités internationaux n'entraîne, par un nécessité naturelle, la coopération immédiate du peuple dans des domaines où elle serait préjudiciable au pays. » Cette défense du secret était antidémocratique, elle était de plus un symptôme alarmant de l'oubli où étaient tombées chez nous les idées républicaines qui étaient à la base même de notre Confédération. Aussi bien aujourd'hui devons nous nous inspirer de la nécessité non pas seulement de former le peuple à la discussion des affaires extérieures, mais de permettre au Parlement d'entrer plus avant et mieux dans l'étude de ces affaires. C'est pourquoi je me permets, en terminant, de faire allusion à une motion que j'avais déposée sur le bureau de notre Conseil, motion tendant à ce qu'une commission permanente des affaires extérieures soit créée. Oh! je sais bien que les gouvernements n'ont jamais vu d'un oeil très favorable la création des commissions des affaires extérieures, mais cependant il en existe dans d'autres pays qui n'ont point atteint notre développement civique et démocratique. Et je pense que nous en viendrons là nécessairement tôt ou tard. Je pense aussi que ces sujets qui paraissent si difficiles à traiter devront être examinés de près par les hommes qui doivent s'approcher des réalités internationales si étroitement attachées désormais aux problèmes de politique interne. Je ne ferai certainement pas injure à notre peuple et au Parlement en affirmant que jusqu'à présent ils n'en ont pas connu généralement toute l'importance desdites questions et que, se fiant à la vieille conception suisse, ils ont cru que la neutralité nous dispensait d'avoir une vision générale des questions internationales qui se posaient.

Cette vieille conception de 1848 et d'avant précédait du fait que nos montagnes étaient des remparts presque infranchissables par les voies de grandes communications et que nous pouvions vivre dans notre pays à l'abri de toute aventure soudaine. Mais tout a changé depuis que ces montagnes ont été transpercées et que nous sommes devenus la plaque tournante de l'Europe. En présence de ces conditions nouvelles, et du rôle économique et politique actuel de notre pays, nous devons mettre nos institutions en harmonie avec les nécessités du jour. Voilà les quelques courtes observations que j'avais à présenter et qui devaient être faites ici.

M. le président de la Confédération **Motta**: Il m'est impossible de m'en abstenir tout à fait dans la discussion parce que, comme M. le rapporteur de la commission vient de l'indiquer, il s'est produit dans l'attitude du Conseil fédéral un changement décisif. Il est vrai — M. le président de la commission vient de le rappeler — qu'entre l'attitude prise par le Conseil fédéral en 1914 et l'attitude de 1919 ou de 1920 se place l'événement le plus considérable de l'histoire universelle, la guerre mondiale. Je n'ai pas besoin d'insister sur toutes les modifications profondes que la guerre a apportées dans l'économie du pays et surtout dans les idées qui la régissent. Il suffirait d'indiquer ce facteur pour expliquer comment le Conseil fédéral, tout en restant composé en majorité des mêmes personnes, a pu, en 1919, présenter un deuxième rapport

qui est en contradiction avec son premier rapport, celui de 1914. Il y a là d'ailleurs une preuve de notre volonté d'évoluer avec le temps et d'accepter de nouvelles idées lorsqu'elles sont mûres pour la réalisation.

Le contraste entre les conceptions d'autrefois et les conceptions d'aujourd'hui ne me semble pas pouvoir être mieux caractérisé qu'en vous faisant deux citations tirées de notre histoire politique. Lorsqu'en 1872 l'Assemblée fédérale discuta la révision de la constitution et, à cette occasion, la question des droits populaires, Escher, qui était un des hommes les plus considérables de l'époque, un homme représentatif non seulement d'un parti, mais d'une conception politique déterminée, s'exprima ainsi: « Que deviendrions-nous, si, devant prendre un arrêté du jour au lendemain, il fallait réserver le referendum? Notre situation vis-à-vis d'autres Etats ne serait pas seulement critique, mais même ridicule. » M. le président de la Confédération d'alors, Welti, nom à jamais illustre dans notre histoire, s'associait à cette pensée et disait que, si la proposition de soumettre les traités internationaux au referendum — proposition formulée par un bernois, Bützberger — avait été acceptée, on ne pourrait plus conclure de traité avec aucun Etat, la législation ne serait jamais stable et l'exécutif serait entièrement paralysé. Cela se disait en 1872.

Le Conseil fédéral de 1919 a pris position contre cette manière d'envisager et de résoudre le problème. Je me permets de vous lire cette phrase qui résume sa pensée: « La puissante réaction que la guerre a exercée sur la mentalité des peuples au point de vue social et politique se manifeste en ce que les principes s'affirment plus fortement par rapport aux considérations de simple opportunité et notamment en ce que l'application rigoureuse du principe démocratique est réclamée dans le domaine politique, social et extérieur. C'est à ce point de vue que l'initiative doit être appréciée maintenant. »

J'ai tenu à vous donner ces deux citations parce qu'elles mesurent tout le chemin parcouru. Les raisons qui, aujourd'hui, peuvent être invoquées en faveur de l'initiative se résument en effet surtout à trois. La première est celle-ci: Il est indiscutable que l'initiative des traités — je ne m'occupe pas de sa genèse occasionnelle — il est indiscutable que l'initiative des traités se meut suivant la ligne du développement démocratique de nos institutions. Elle a pour elle la logique, c'est déjà une grande force.

La deuxième raison est celle-ci: Depuis que la guerre a semé tant de ruines en Europe et dans le monde, l'idée s'est accusée toujours davantage que les peuples doivent être les maîtres de leurs destinées. De là l'horreur de la diplomatie secrète. De là aussi l'horreur de tout ce qui tendrait à éliminer, comme facteur de la politique internationale, l'intervention de l'opinion publique.

La troisième raison doit être cherchée dans un autre ordre d'idées qui nous est encore plus près de nous. Lorsque l'entrée de la Suisse dans la Société des nations s'est posée, on s'est demandé s'il fallait que le peuple fût appelé à se prononcer sur la question. Aucun article constitutionnel n'imposait au Parlement l'obligation de soumettre la question au peuple. Il serait vain, en effet, de chercher dans nos lois, dans notre constitution un article quelconque qui sanctionnât cette obligation. Or, malgré cela — et il y a dans ce fait un phénomène psychologique et politique des

plus frappants et des plus intéressants — malgré cela il n'y a pas, je suppose, un citoyen suisse qui n'ait compris et senti d'emblée que la question de l'accession de la Suisse à la Société des nations ne pouvait point être soustraite au vote populaire. Elle ne pouvait pas l'être parce qu'elle engage nos destinées futures, parce qu'elle oriente la politique de la Confédération contemporaine vers une direction nouvelle. Or, depuis le jour où nous avons senti cette vérité élémentaire, nous avons senti également qu'il y avait des parois, que nous avons toujours considérées comme intangibles, qui s'écroulaient. Notre peuple méritait bien d'être appelé à faire lui-même sa politique extérieure.

Telles sont, en quelques phrases, les raisons fondamentales qui nous ont engagés à changer d'attitude. A celles-là il s'en ajoute une autre. On avait prétendu que le texte de l'initiative manquait de logique, qu'il n'y avait point de raison sérieuse de choisir comme critère de différenciation entre les traités à soumettre au peuple et les traités à lui soustraire celui de la durée. On observait qu'il y a des traités dont la durée est très courte, mais dont l'importance est très grave à cause du contenu, comme il y a des traités dont la durée peut être très longue, même perpétuelle, mais dont le contenu est d'importance minime. Cette critique peut se défendre, mais j'ajoute immédiatement que je considère, moi, comme un des grands mérites de l'initiative de ne pas avoir violé les lois de la juste mesure. Il y a en elle, peut-être, un défaut de logique, mais elle fait preuve du sens des proportions. Or, il n'est point dit que la logique doive toujours et à tout prix être la raison déterminante d'une attitude. Le sens de l'équilibre et de la mesure a également un rôle à jouer dans les affaires politiques. En prenant comme critère de différenciation entre les traités leur durée, on est arrivé à cet avantage, à mon avis incontestable, que les traités de commerce ne pourront pas être soumis au peuple. Je crois, malgré le bien que j'ai dit de l'initiative et malgré l'attitude loyale que je prends à son égard, qu'il est bon qu'il en soit ainsi. Les traités de commerce exigent des négociations toujours délicates. Ils soulèvent toujours des conflits d'intérêts. Le Conseil fédéral serait probablement affaibli dans sa capacité de conclure des conventions commerciales s'il était obligé chaque fois qu'il négocierait avec les Etats, de réserver la clause référendaire. Je rends, quant à moi, hommage à l'esprit politique qui a inspiré la rédaction de l'initiative et qui a permis que les traités de commerce fussent définitivement placés dans la compétence du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale. Il y a, d'ailleurs, une considération parfaitement juste dans l'idée que ce qui est un engagement perpétuel ou à longue durée doit être appelé devant le peuple si le peuple le désire et que ce qui n'est que lien temporaire, pouvant se relâcher et se dissoudre après peu de temps, soit abandonné à la prudence des Chambres législatives. Ce point de vue s'est ajouté aux autres qui nous ont permis d'accepter l'initiative.

Mais le Conseil fédéral aurait voulu aller un peu plus loin que les initiants d'un côté et un peu moins loin de l'autre. C'est pourquoi il avait présenté un contre-projet qu'il a ensuite retiré devant la commission. Ce contre-projet allait très loin que l'initiative, dans le sens que les alliances, mêmes si elles étaient conclues pour une durée inférieure à 15 ans, devaient être soumises au référendum populaire. Le contre-

projet allait moins loin que l'initiative, dans le sens que nous voulions réserver la possibilité en temps de guerre ou de menace de guerre de soustraire les traités internationaux au vote populaire par une déclaration d'urgence.

Lorsque la discussion s'est faite dans la commission, votre serviteur s'est immédiatement convaincu que la clause de guerre ou de menace de guerre, d'importance théorique considérable, n'avait point en pratique l'importance que le Conseil fédéral lui attribuait. Tous les membres de la commission ont déclaré que, si vraiment à un moment donné il devait y avoir danger de guerre imminente, le principe qui, en 1914, a engagé les conseils législatifs à donner au Conseil fédéral les pleins-pouvoirs, aurait de nouveau trouvé son application naturelle. Ainsi, la question gardait encore son importance théorique, mais elle perdait toute importance pratique.

Il est vrai que, quant à la question des alliances, j'éprouvais un scrupule qui me reste encore et que je m'en vais vous exposer.

J'ai indiqué tout à l'heure qu'une des raisons qui ont inspiré le changement d'attitude du Conseil fédéral, était dans le fait que le Conseil fédéral d'abord et l'Assemblée fédérale ensuite avaient décidé de porter devant le peuple la question de l'accession de la Suisse à la Société des nations. Or, le Pacte de la Ligue contient une clause d'après laquelle la Suisse est libre de sortir de la Ligue après un délai de deux ans, si elle estime que sa sortie est opportune. Il s'agit donc d'un traité international qui donne naissance à une alliance et qui peut être librement dénoncé avant l'expiration d'un délai de 15 ans. La conséquence est bien que, suivant le texte de l'initiative, une question analogue à celle de l'entrée de la Suisse dans la Société des nations ne serait donc pas soumise, même à l'avenir, à l'obligation juridique du référendum. Il me semblait qu'il y avait là un résultat choquant et qu'il fallait tâcher d'éviter en élargissant le texte de l'initiative. Mais on m'a fait remarquer qu'il était difficile d'accepter l'idée d'un contre-projet si celui-ci n'était point justifié par des différences fondamentales et vraiment substantielles. Je me suis même permis de prier les chefs de l'initiative de venir chez moi discuter la possibilité d'une entente commune. Cette consultation a eu lieu. Les chefs des initiants ont fait preuve de beaucoup de volonté, mais ils ont déclaré que, malheureusement, ils n'avaient pas reçu des initiants le pouvoir de modifier le texte. Ils n'avaient donc pas le droit de le retirer pour y substituer le texte du Conseil fédéral qu'ils auraient d'ailleurs été personnellement disposés à accepter. Il subsistait donc le danger de complications, de malentendus et de confusions. En présence de cette situation, le Conseil fédéral s'est dit que son devoir était, malgré les quelques défauts que je viens de signaler, d'accepter le texte même de l'initiative. Voilà pourquoi le Conseil fédéral a fini par retirer son contre-projet et par se rallier aux propositions de la commission unanime.

A la fin de ces quelques déclarations, je me pose cette question: Est-ce que ce que nous allons conseiller au peuple de faire sera un bien ou non? Quant à moi, j'espère que ce sera un bien. J'ai une confiance inébranlable dans le bon sens, dans la sagesse, dans la clairvoyance de notre peuple. Il n'y a pas de moyen plus efficace de faire l'éducation politique d'un peuple

que de lui accorder des droits politiques étendus. Ces droits cachent parfois des possibilités d'erreur, mais ce danger peut être évité. Le sens de ses droits avive dans le peuple en même temps le sens de ses devoirs et de ses responsabilités. Par là, la démocratie a une valeur éducative incomparable. Ces jours-ci, en mêlant à la propagande qui se fait pour ou contre la Société des nations, je me suis dit bien souvent que, malgré tout et quel que soit le vote du 16 mai, il y a un fait profondément émouvant dans le spectacle d'un peuple qui, comme le nôtre, est appelé à discuter une grande idée et à se passionner pour elle. Si je compare ce qui se fait dans les autres Etats avec ce qui se passe chez nous, je ne puis réprimer un sentiment de fierté et d'orgueil. Dans les autres pays ce sont les gouvernements et les parlements qui ont eu le dernier mot dans une question qui est pourtant une des plus grandes sur lesquelles l'humanité se soit jamais penchée. Chez nous, ce n'est pas le gouvernement, ce n'est pas le Parlement qui aura dit le mot décisif, c'est le peuple. C'est le peuple qui dira s'il estime que l'idée de la Ligue des nations est viable, bonne et salutaire. Si, comme je l'espère, le peuple, le 16 mai, émettra un vote affirmatif, l'idée de la Ligue des nations aura cessé d'être à ses yeux une idée vide et dépourvue de vie; elle sera devenue un bien commun et presque sacré de la démocratie suisse tout entière. C'est aussi à ce point de vue hautement moral de la participation plus intense de notre peuple à la vie internationale que, quant à moi, je veux me rallier sans réticence et sans hésitation à l'initiative de 1913. (Bravos.)

Abstimmung. — Votation.

Für den Antrag der Kommission 112 Stimmen
(Einstimmigkeit.)

An den Bundesrat.
(Au Conseil fédéral.)

1224. Förderung der Hochbau-Tätigkeit. Encouragement de la construction de bâtiments d'habitation.

(Siehe die Verhandlungen des Ständerates, Seite 51 ff.)
(Voir les débats du Conseil des états page 51 et suiv.)

Anträge der Kommission des Nationalrates vom 27. April 1920.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates, wo nichts andres bemerkt ist.

Minderheit.

(HH. Klöti, Perrin, Schneeberger.)

Art. 2. Dem Bundesrate wird zur Durchführung dieses Beschlusses ein Kredit von 30 Millionen Franken auf Rechnung des Fonds für Arbeitslosenfürsorge eröffnet.

Postulat.

Mehrheit.

Art. 3bis (neu). Neben dem vorgesehenen Kredit von 10 Millionen Franken sollen Hypothekendarlehen von 10 Millionen Franken nach Massgabe der Art. 4 und 5 des Bundesratsbeschlusses vom 15. Juli 1919 gewährt werden.

I. Minderheit.

Ablehnung des Art. 3bis.

II. Minderheit.

(HH. Klöti, Perrin, Schneeberger.)

Zustimmung zu Art. 3bis unter Einsetzung von 30 Millionen Franken.

Art. 4. Das Wort « öffentlichen » in der 3. Zeile ist zu streichen.

Der 2. Absatz ist zu streichen (nach Bundesrat).

Allgemeines Postulat.

Der Bundesrat wird eingeladen, darüber Bericht zu erstatten, ob nicht die eidgenössische Darlehenskasse dem Hypothekarkredite Mittel zur Verfügung stellen solle.

Propositions de la commission du Conseil national du 27 avril 1920.

Adhésion à la décision du Conseil des Etats partout où il n'y a pas d'observation.

Minorité.

(MM. Klöti, Perrin, Schneeberger.)

Art. 2. Il est ouvert au Conseil national fédéral pour l'exécution de cet arrêté un crédit de 30 millions à prélever sur le fonds du chômage.

Postulat.

Majorité.

Art. 3bis (nouveau). Il sera accordé, en plus du crédit prévu de 10 millions, des prêts hypothécaires pour 10 millions conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 15 juillet 1919.

I^{re} Minorité.

Rejet de l'art. 3bis.

II^e Minorité.

(MM. Klöti, Perrin, Schneeberger.)

Adhésion à l'art. 3bis en portant les prêts hypothécaires de 10 à 30 millions.

Art. 4. Supprimer le mot « publics » dans la 4^e ligne.

Biffer le 2^e alinéa (d'après le Conseil fédéral).

Postulat général.

Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur la question de savoir si la caisse fédérale de prêts sur gages ne doit pas mettre des fonds au service du crédit hypothécaire.

**Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum. Volksbegehren. BB vom 7.
Oktober 1920**

**Soumettre au référendum certains traités internationaux. Initiative populaire. AF du 7
octobre 1920**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1920
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Aprilsession
Session	Session d'avril
Sessione	Sessione di aprile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	536
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.04.1920 - 08:15
Date	
Data	
Seite	338-346
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 928

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.

Volksbegehren betreffend Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum.

Demande d'initiative populaire tendant à soumettre au referendum certains traités internationaux.

(Siehe die Verhandlungen des Nationalrates Seite 111 ff. — Voir les débats du Conseil national page 111 et suiv.)

Usteri, Berichterstatter der Kommission: Es ist Ihnen noch in Erinnerung, dass wir im Dezember 1914 festgestellt, dass die sogenannte Staatsvertragsinitiative, d. h. das Begehren, gewisse Staatsverträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen, zustande gekommen ist. Vom Dezember 1914 an läuft gemäss dem einschlägigen Bundesgesetz die einjährige Frist für die eidgenössischen Räte, zu dieser Initiative Stellung zu nehmen.

Es hat nun die Kommission des Nationalrates die Initiative dafür ergriffen, dass ein übereinstimmender Beschluss der beiden Räte zustande komme, ein Beschluss lediglich geschäftsleitender Natur, der aber unter Aufhebung der erwähnten Bestimmung im zitierten Gesetz zu fassen wäre, dahingehend, es nehmen die eidgenössischen Räte mit Rücksicht auf die Zeitlage zurzeit von der Behandlung der Staatsvertragsinitiative Umgang.

Der Nationalrat hat diesem Antrag der Kommission beigepflichtet und die Kommission des Ständerates beantragt Ihnen, ein Gleiches zu tun. Die Erwägungen, die die Kommission dazu geführt haben, stimmen durchaus überein mit den Ueberlegungen, die den Ständerat veranlasst haben, von der Behand-

lung der Proporzinitiative zurzeit Umgang zu nehmen. Wie Sie der Mitteilung des Nationalrates entnommen haben, hat er gestern beschlossen, es sei von der Behandlung der Staatsvertragsinitiative bis auf weiteres Umgang zu nehmen. Die Kommission beantragt Ihnen, ebenso zu beschliessen. Es wird von dem Gange der Zeitereignisse und von der, wie wir hoffen, baldigen Wiederkehr ruhigerer Zeiten abhängen, in welchem Zeitpunkt das Geschäft wieder wird aufgenommen werden können. Die Initiative hiezu wird zunächst ohne weiteres vom Nationalrat auszugehen haben, dem die Priorität zukommt; wir werden auch unsererseits darüber zu wachen haben, dass hier keine Versäumnis platzgreift, die nicht mit den Verhältnissen zu rechtfertigen wäre. Es ist aber in dieser Richtung eine Befürchtung nicht vorhanden. Also Antrag auf Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen. — (*Adopté.*)

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

Schluss des stenographischen Bulletins der April-Session.

Fin du bulletin sténographique de la session d'avril.

Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum. Volksbegehren. BB vom 7. Oktober 1920

Soumettre au référendum certains traités internationaux. Initiative populaire. AF du 7 octobre 1920

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1915
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Aprilsession
Session	Session d'avril
Sessione	Sessione di aprile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	536
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.04.1915 - 08:30
Date	
Data	
Seite	62-62
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 342

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.

Was nun den Antrag selbst anbetrifft, wird es nicht nötig sein, zu dessen Begründung noch viel zu sagen. Es sind ja Bedenken gegen die Erhöhung geäußert worden, nicht Bedenken materieller Natur, sondern nur solche formeller Natur. Es wurde speziell die Einrede erhoben, eine derartige Erhöhung sei dermalen nicht opportun mit Rücksicht auf ihre allfälligen Konsequenzen für die Frage der Teuerungszulagen, speziell aber für ein in Aussicht stehendes neues Besoldungsgesetz. Vielleicht dachte man auch an die Beziehungen zur Vorlage betreffend Vermehrung der Zahl der Bundesräte. Demgegenüber wird zu sagen sein, dass die Einrede der Opportunität immer erhoben werden kann, in Zukunft so gut wie jetzt. Sie wird nicht zu hören sein, wenn die Sache materiell begründet ist, und besonders, wenn sie so gut begründet ist wie die heutige Vorlage. Ich verweise auf die Zeitverhältnisse. Auch die Mitglieder des Bundesrates leiden unter dem gegenwärtigen Drucke, vielleicht noch in höherem Masse als die Beamten und Angestellten. Ihre Stellung bringt besondere Anforderungen. Die Arbeit, die Verantwortlichkeit ist gerade mit Rücksicht auf die gegenwärtige Zeit eine ganz gewaltige geworden. Man hat diese Zeitverhältnisse überall berücksichtigt durch Bewilligung von Teuerungszulagen, und zwar von unten bis oben. Nicht nur die untern und mittlern Bundesangestellten und Beamten haben Teuerungszulagen erhalten, sondern auch die Bundesrichter, denen durch Beschluss des Bundesrates auf ihr Gesuch hin die Teuerungszulage entsprechend ihrer Besoldung bewilligt wurde, die Generaldirektoren der Bundesbahnen, die Direktoren der Nationalbank usw. Einzig die Bundesräte erhielten nichts. Es wird dies um so stossender erscheinen, als die neueste Zeit in der eigenen Verwaltung Besoldungen gebracht hat, die das gegenwärtige Gehalt der Bundesräte um ein wesentliches überschreiten. Ich verweise auf Persönlichkeiten, die bei den verschiedenen Organisationen für Kriegswirtschaft zugezogen wurden. Wir haben hier monatliche Besoldungen bis zu Beträgen über Fr. 1800, also Jahresbesoldungen bis zu Fr. 22,000 und mehr.

Man hat sich auch beraten über die Form der Erhöhung, ob Teuerungszulage oder definitiver Bundesbeschluss. Man hat sich mit Recht für das letztere entschlossen. Die Stellung des Bundesrates ist eine andere als diejenige der Beamten und Angestellten.

Ihre Kommission beantragt Eintreten auf die Vorlage.

Das Eintreten wird stillschweigend beschlossen
(L'entrée en matière est décidée tacitement.)

Artikelweise Beratung. — *Discussion article par article.*

Titel und Ingress. — *Titre et préambule.*

Angenommen — (Adoptés.)

Ziffer 1.

Angenommen. — (Adopté.)

Ziffer 2.

Düring, Berichterstatter der Kommission: Diese Ziffer bestimmt die Erhöhung der Kanzlerbesoldung von Fr. 13,000 auf 18,000. Es ist bemerkt worden, der Sprung sei ein etwas grosser. Ihre Kommission hält aber dafür, dass Konsequenzen für andere Besoldungen nicht zu befürchten seien, da die Stellung des Kanzlers in der Beamtenhierarchie denn doch eine ganz besondere ist.

Angenommen. — (Adopté.)

Ziffer 3.

Düring, Berichterstatter der Kommission: Hier ist eine redaktionelle Aenderung vorgenommen worden, um Uebereinstimmung herzustellen mit dem französischen Text und der bisherigen Fassung des Bundesbeschlusses. Die Kommission beantragt Ihnen den Wortlaut: «Dieser Beschluss tritt sofort in Kraft mit Rückwirkung auf 1. Januar 1918.»

Angenommen. — (Adopté.)

Ziffer 4.

Angenommen. — (Adopté.)

Gesamtabstimmung. — *Votation sur l'ensemble.*

Für Annahme des Bundesbeschlusses 28 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat
(Au Conseil national)

536. Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum (Volksbegehren). Traités soumis au referendum (Initiative).

(Siehe die Verhandlungen des Nationalrates, Seite 319.
— Voir les débats du Conseil national, page 319.)

Usteri, Berichterstatter der Kommission: Im November 1913 ist folgende Verfassungsinitiative eingegangen: Art. 89 erhält folgenden Abs. 3: «Staatsverträge mit dem Ausland, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind, sollen ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30,000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.» Im Dezember 1913 haben die eidgenössischen Räte festgestellt, dass die Initiative verfassungsmässig zustande gekommen ist. Im Mai 1914

hat der Bundesrat, der mit der Antragstellung beauftragt war, über die Initiative Bericht erstattet und Antrag gestellt. In der Junisession wurde die Priorität für das Geschäft dem Nationalrate übertragen. Im August 1914 brach der Weltkrieg aus, und am 14. April 1915 beschloss der Nationalrat, es sei die Behandlung der Initiative zu verschieben bis nach Beendigung des Weltkrieges.

Der Nationalrat teilte diesen Beschluss dem Ständerat mit, obgleich derselbe in seiner äussern Form nicht als Bundesbeschluss, der von beiden Kammern ausgehen würde, sich präsentiert. Wahrscheinlich erfolgte die Mitteilung aus der Ueberlegung heraus, dass angesichts der zwingenden Vorschrift des Art. 8 des einschlägigen Bundesgesetzes vom Jahre 1882 er die Verantwortlichkeit für die durch den Beschluss bedingte Ueberschreitung der Frist nicht allein tragen wolle, sondern dass diese Verantwortlichkeit vom Ständerat mitgetragen werden sollte. Der Ständerat schloss sich auf Antrag seiner Kommission am 15. April 1915 der Auffassung des Nationalrates an, ebenfalls ohne die Form eines Bundesbeschlusses zu wählen, so dass sich äusserlich die Entschliessungen der beiden Räte als geschäftsleitende Massnahmen darstellen.

Nun hat am 24. vergangenen Monats der Nationalrat auf Antrag seiner Kommission beschlossen, das Geschäft wieder aufzunehmen, und er hat auch von dieser Schlussnahme wiederum Mitteilung an den Ständerat gemacht. Frage: Bedarf die genannte Entschliessung des Nationalrates wiederum einer gleichlautenden Beschlussfassung ab seite des Ständerates? Die Ueberlegung, die seinerzeit den Nationalrat bewegen haben mochte, die Angelegenheit zu unserer Kenntnis zu bringen, besteht diesmal nicht, da der Nationalrat beschlossen hat, das Geschäft zu behandeln und so den Willen bekundet, die Befristung, die im Art. 8 des genannten Gesetzes enthalten ist, grundsätzlich zu respektieren.

Obschon nun also der wesentlichste Gesichtspunkt dafür, dass der erstberatende Rat die Verschiebung zu unserer Kenntnis gebracht hat, für den vorliegenden umgekehrten Fall der Behandlung des Geschäftes nicht mehr vorliegt, hält Ihre Kommission dafür, dass es am Platze sei, dass die Praxis bei derartigen Verschiebungen fortgesetzt werde und der Ständerat veranlasst werde, über die Wiederaufnahme der Verhandlungen Beschluss zu fassen, bevor der Nationalrat an die Arbeit geht. Der Antrag der Kommission geht dahin, es sei in Uebereinstimmung mit dem Nationalrat zu beschliessen, dass der Ständerat seinerseits das Geschäft wieder aufnehme. Das Motiv hierfür liegt in der Ueberlegung, dass gegenüber der Befristung von Art. 8 des Gesetzes vom Jahre 1882 angesichts der völligen Ungewissheit der Beendigung des Weltkrieges die Behandlung nicht mehr länger verzögert werden könne.

Die Kommission ist sich ja natürlich dessen bewusst, dass die Gesichtspunkte, welche der Initiative seinerzeit zugrunde gelegen haben, grosse Wandlungen in der Zwischenzeit haben erfahren müssen. An ihrer Wichtigkeit hat dagegen die Initiative nichts verloren. Im Gegenteil, es ist in materieller Hinsicht die Bedeutung der zwischenstaatlichen Rechtsordnung in den verflossenen vier Jahren ganz gewaltig gestiegen. Heute ist nun auf allen Seiten der Kriegführenden das Programm der Kriegsziele die Erlangung des sogenannten Völkerbundes. Das ist das Kriegsziel, das auf allen Seiten proklamiert worden ist. Und diese zwischenstaatliche Ordnung, an die man denkt und die ja bereits auf vielen Seiten eingehendem Studium unterworfen und unterstellt worden ist, ist nun in ihrer Tragweite eine so weittragende Angelegenheit, dass dieselbe wohl nicht nur durch Staatsverträge wird konstituiert werden können, vielmehr besteht eine grosse Wahrscheinlichkeit dafür, dass, wenn wir zu diesem Bunde der Völker kommen sollen und kommen wollen, die Schweiz die Grundlagen dieser Völkerordnung für sich nicht nur in Staatsverträgen wird niederzulegen haben, sondern dieser Völkerbund wird seine Wirkung auch auf die Bundesverfassung erstrecken.

Der Nationalrat dürfte die Anträge seiner Kommission wohl in der Frühjahrssession 1919 entgegennehmen, und die Behandlung in unserem Schosse muss sich natürlich nach der Erledigung der Angelegenheit im Nationalrat richten. Bei der Unsicherheit der Weltlage hat es heute keinen Sinn, darüber zu reden, wie diese Lage sich präsentieren wird, wenn uns im Laufe des Jahres 1919 die Entschliessung des Nationalrates zur Initiative wird überwiesen werden. Es wird eben dann unsere Aufgabe sein, zur dannzumaligen Lage Stellung zu nehmen und in Würdigung dieser Lage uns mit dem Inhalt der Staatsvertragsinitiative zu befassen.

Ich schliesse im Auftrage der Kommission mit dem Antrag, es sei dem Nationalrat zuzustimmen, dass beide Räte auf die Entschliessungen vom 14.-15. April 1915 zurückkommen, in der Meinung, dass nun nach den Vorschriften des Geschäftsverkehrsgesetzes der Nationalrat zunächst als erstberatender Rat sich mit der Angelegenheit befasst, und dass wir nach der Beschlussfassung des Nationalrates auch unsererseits an die Beratung der Initiative herantreten.

Angenommen. — (Adopté.)

An den Nationalrat
(Au Conseil national)

Schluss des stenographischen Bülletins der September/Oktober-Session.

Fin du Bulletin sténographique de la session de septembre/octobre.



**Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum. Volksbegehren. BB vom 7.
Oktober 1920**

**Soumettre au référendum certains traités internationaux. Initiative populaire. AF du 7
octobre 1920**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1918
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	536
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.10.1918 - 09:00
Date	
Data	
Seite	148-150
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 632

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.

cherung nicht aufzunehmen: Es wird zu gewärtigen sein, was der Nationalrat beschliessen wird. Aller Voraussicht nach wird die Ordnung der freiwilligen Versicherung, die übrigens schon vorbereitet ist, in der Bundesversammlung immerhin ziemlich Zeit in Anspruch nehmen. Es kommt hinzu, dass die Frage des Bundesbeitrages, wie er in Art. 117 formuliert ist, nicht noch einer Ueberprüfung bedürftig ist. Es war damals eben ein Wurf, ohne das zu kennen, was man seither gelernt hat. Die allgemeine Revision des Gesetzes ist durch die Direktion bereits in Bearbeitung genommen worden, so dass wir hoffen dürfen, dass im ersten Vierteljahre 1921 der Verwaltungsrat sich mit dieser Sache befassen und seine Vorschläge an den Bundesrat weiterleiten kann.

Präsident: Wenn das Wort nicht weiter benutzt wird, haben Sie Eintreten beschlossen. Es beantragt Ihnen die Kommission die Annahme der Abänderung einzelner Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13. Juni 1911 in globo.

Abstimmung. — Votation.

Für Annahme des Gesetzesentwurfes 27 Stimmen
(Einstimmigkeit)

536. Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum. Volksbegehren.

Traités soumis au referendum. Initiative.

(Siehe die Verhandlungen des Nationalrates, Seite 338 ff.)
(Voir les débats du Conseil national page 338 et suiv.)

Anträge der ständerätlichen Kommission
Propositions de la commission du Conseil des Etats
vom 30. September 1920.

I.

Mehrheit — majorité: Ablehnung der Initiative — rejet de l'initiative.

Minderheit — minorité: Zustimmung zur Initiative — adhésion à l'initiative.

II.

Aufstellung eines Gegenvorschlages, lautend: — Proposition d'un contre-projet de la teneur suivante:

Art. 89, Abs. 3. Staatsverträge und Bündnisse mit dem Auslande, die die Eidgenossenschaft auf eine Dauer von mehr als fünfzehn Jahren verpflichten, sollen ebenfalls... (Rest wie Initiative — le reste conforme à l'initiative).

Art. 89, al. 3. Les traités internationaux et les alliances qui lient la Confédération pour une durée dépassant quinze ans sont soumis également... (Rest wie Initiative — le reste conforme à l'initiative).

Art. 89, al. 3. I trattati internazionali e le alleanze che vincolano la Confederazione per una durata superiore ai quindici anni sono pure... (Rest wie Initiative — le reste conforme à l'initiative).

III.

Postulat.

Der Bundesrat wird eingeladen, bei der Vorlage künftiger Volksbegehren nach Art. 121, Abs. 6, der Bundesverfassung (formulierte Initiative) an die Bundesversammlung behufs Feststellung des Zustandekommens der Begehren und bei der Antragstellung über seine Stellungnahme zu denselben den Wortlaut der Begehren in den drei Originalfassungen und bei Abgang einer oder zweier derselben diese in Uebersetzung in seiner Berichterstattung wiederzugeben.

Le Conseil fédéral est invité à insérer pour l'avenir dans ses rapports concernant la constatation et l'adhésion ou le rejet de demandes d'initiative populaire conformes à l'art. 121, al. 6, de la constitution fédérale (demandes rédigées de toutes pièces) la teneur des demandes dans les trois textes originaux ou la traduction de ceux qui font défaut.

Usteri, Berichterstatter der Kommissionsmehrheit: Ihre Kommission hat Ihnen am 5. dieses Monates Ihre Anträge zur Initiative vom Jahre 1913 betreffend die Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum durch Beifügung eines dritten Absatzes zu Art. 89 des Bundesverfassung unterbreitet. Die etwas ungewohnte Form, in der sich die Anträge bei Ihnen einstellen, soll durch die nachfolgende Berichterstattung ihre Erläuterung und Rechtfertigung erfahren. So kurz die Initiative ist, so wollen Sie doch den Anträgen der Kommission entnehmen, dass die Sache etwas weitschichtig ist. Diese Weitschichtigkeit bedingt auch eine eingehende Berichterstattung, die an sich ja ihre Rechtfertigung darin findet, dass es sich um eine Aenderung unseres Grundgesetzes handelt.

Gegenstand unserer Beratung ist also die Anwendung des Initiativrechtes der Bundesverfassung, Art. 121. Die Bundesverfassung, und damit gehen wir wohl alle einig, hat die Initiative als ein notwendiges Rüstzeug der Demokratie eingeführt, da es politische Lagen geben kann, wo die Auffassung weiter Volkskreise über Fragen der Landeswohlfahrt sich nicht nur negativ aussprechen können, sondern in Abweichung von den Standpunkten der Regierung und des Parlamentes auch durch positive Vorschläge über neues Bundesrecht wirken können.

Die Bundesverfassung kennt das Initiativrecht der einfachen Volksanregung — das ist das Ursprüngliche — und, wenn Sie so wollen, als eine höhere Stufe die formulierte Initiative. Wir haben es heute mit einer formulierten Initiative zu tun, die nicht ohne Risiken ist, weil sie nicht nur Zeit und Gegenstand der Gesetzgebung, sondern auch die Vorbereitung durch

Regierung und Parlament ausschaltet, im Gegensatz zur nichtformulierten Initiative, die in bezug auf ihre Verwirklichung gegenüber der Gesetzgebung irgend eine Abweichung nicht zeigt. Deshalb ist auch die formulierte Initiative der weitaus stärkste Ausdruck der unmittelbaren Gesetzgebung durch das Volk. Das Volk sagt hier, was Rechtens sein soll und dieses Recht bringt es im Hinblick auf den Grundsatz von Art. 116 der Bundesverfassung im Gesetzestexte der drei Landessprachen zum Ausdruck, der drei Landessprachen selbstverständlich unter sich übereinstimmend; da es nicht deutsches, nicht französisches, nicht italienisches Bundesrecht, sondern nur ein unteilbares schweizerisches Bundesrecht gibt. Dementsprechend haben denn auch die Initianten deutsche, französische und italienische Unterschriftenbogen ausgegeben.

Mit diesem weittragenden Rechte der Initianten, die regelmässig und jedenfalls verfassungsmässig eine Minderheit sind, in concreto etwa 7% der Stimmberechtigten, geht Hand in Hand eine entsprechend grosse Verantwortlichkeit der Initianten. Alle die Ueberlegungen, die sonst Regierung und Parlament walten lassen, um dem gesetzgeberischen Gedanken den adäquaten Ausdruck zu verschaffen, haben sie anzustellen. Da es an einer Organisation der Initianten, die diese Arbeit verbürgt, notwendigerweise fehlt, so fällt die Verantwortlichkeit auf die Initianten unter den Initianten. In der Regel wird nur eine ziemlich kleine Zahl von Bürgern, die mit dem politischen Leben und mit den Bundesinstitutionen wohl vertraut sind, dieser Verantwortlichkeit genügen können. Es besteht hier ein Sicherheitsventil darin, dass sich das Initiativkomitee auf dem Unterschriftenbogen die Vollmacht geben lässt, die Initiative gegenüber einem Gegenvorschlage zurückzuziehen. Diese Vollmacht hat bei der Stellungnahme eines Grossteiles unseres Volkes und der Stände gegenüber der Wasserkraftinitiative unsere Wasserkraftgesetzgebung gerettet. Diese Vollmacht ist also ein praktisches, zweckmässiges, positives Werkzeug der Initiative.

Nun wäre es immerhin ein bedenkliches Zeugnis für die Vorbereitung eines Verfassungstextes durch Bundesrat und Bundesversammlung, die noch von Experten unterstützt sind, also durch vielleicht 240 Personen, wenn die Arbeit der Aufstellung des Initiativtextes mit gleicher Gewähr wie vom Bundesrat und Bundesversammlung auch von einem einzigen oder von ein paar wenigen Stimmberechtigten geleistet werden könnte. Mag auch die Idee einer Initiative an sich gut und klar sein, so hat sie damit doch noch nicht ihren gemeinverständlichen und rechtlich unanfechtbaren Ausdruck als künftiger Bestandteil der übrigen Verfassungsvorschriften gefunden. Deshalb ist auch eine Ueberprüfung und gegebenenfalls eine Kritik an dem Werke dieser wenigen Initianten nicht nur Recht, sondern ebenso sehr Pflicht von Bundesrat, Bundesversammlung und Volk, die den Initianten schliesslich die Verantwortlichkeit für die neue Verfassungsbestimmung abnehmen sollen. Wenn diese Kritik notwendig wird, so haben die Initianten nicht die Kritiker, sondern sich selbst anzuklagen.

Die verfassungsmässige Garantie der drei Landessprachen hat zum Inhalt, dass jede je den andern gleichberechtigt und ebenbürtig ist und dass die Rechtsätze in jeder Sprache für sich selbst bestehen, selb-

ständig Gesetz sind, nicht bloss gemeinsam mit den andern. Jeder Bürger kann sich auf das Gesetz berufen, das seine Sprache redet. Danach kann er handeln, wie auch über ihn danach Recht gesprochen wird. Sache der Gesetzgebung ist es, vornehmlich überall, wo Angehörige verschiedener Sprachstämme dasselbe Recht anrufen und üben, dass alle Sprachstämme demselben Recht gegenüberstehen. Das gilt allervorderst für die Volksrechte. Die formulierte Initiative, die wir heute behandeln, wie das von der Initiative vorgeschlagene Referendum gegen Staatsverträge gehört zu diesen Volksrechten. Das Postulat der Uebereinstimmung der Gesetze in allen drei Landessprachen ist so ein wichtiges Postulat der schweizerischen Demokratie. Die Organisation der Initianten von 1913, die ihnen erlauben sollte, diesem Postulat nachzukommen, ist der Kommission unbekannt.

Wir erinnern uns — es ist freilich schon lange her —, dass die Initiative dem Missfallen weiter Kreise über den Gotthardvertrag von 1913 und der Haltung der Bundesrates und der Mehrheiten in den eidgenössischen Räten entsprungen ist. Dieses Missfallen war und ist mir durchaus sympathisch. Ich habe auch an meinem Orte gegen den Gotthardvertrag von diesem Platze aus gesprochen und gegen ihn gestimmt. War es schon ein grosser politischer Fehler, vor einem neuen Gotthardvertrag den Rückkauf der Gotthardbahn zu bewerkstelligen, so war es ein ebenso grosser Fehler, diesen neuen Gotthardvertrag abzuschliessen. In diesem Sinne trägt der Bundesrat selbst auch die Schuld an der Initiative und daran, dass er darum auch nicht vermocht hat, eine bestimmte Stellung zur Initiative in diesen Jahren festzuhalten. Was aber die Initianten anbelangt, so ist so viel sicher, dass sie, wie der deutsche Berichterstatter im Nationalrate mit Recht bemerkt hat, die Initiative ab irato lancierten; das Temperament ist eben nicht alles. Der Stein der Anstosses im Gotthardvertrag und der Ausgangspunkt der Initiative war in formalrechtlicher Hinsicht dessen Unkündbarkeit, mit andern Worten, dessen ewige Dauer. Da die Initianten indessen auf dem allgemeinen Boden der Bundesverfassung standen, wonach nur ein relativ kleiner Bruchteil der Angelegenheiten des Bundes dem Volksentscheid vorbehalten ist, und sie dabei offenbar verbleiben wollten, suchten sie auch ein Kriterium der Unterscheidung zwischen Staatsverträgen, die in der Befugnis der Bundesversammlung belassen werden sollen, und solchen, wo das Referendum soll angerufen werden können, um Verträge wie den Gotthardvertrag von der obersten Instanz des Volkes beurteilen zu lassen. Jenes Kriterium fanden sie in der Gültigkeitsdauer der Verträge, in der Bindung der Parteien durch die Verträge und fanden hierfür den Ausdruck «traités de durée indéterminée». Doch sollten Verträge vorwiegend ökonomischer Tragweite nur bei längerer Dauer den ewigen Verträgen gleichgestellt sein. Die in Europa seit zirka 30 Jahren geübte Gepflogenheit, die Handels- und Zollverträge je auf 15 Jahre abzuschliessen und auf 15 Jahre zu befristen, gab den Initianten den Anlass, das 15. Jahr als Grenzjahr zu bezeichnen. Für den ersten Teil der Initiative hatten die Initianten als Kriterium den Tatbestandsbegriff der «durée indéterminée» gewählt. Dieser Gedanke der Initiative wurde in der italienischen Sprache in genauer Uebereinstimmung mit dem fran-

zösischen Text zum Ausdruck gebracht. Im deutschen Text dagegen wurde als Kriterium nicht dieser Tatbestandsbegriff der Verträge von unbestimmter Dauer laut des französischen Textes gewählt, sondern der Rechtsbegriff der Nichtbefristung als die regelmässige aber begrifflich nicht notwendige und auch nicht immer vorhandene Zutat zum hauptsächlichlichen Rechtsbegriff der Kündigung und Kündbarkeit aussersehen.

Die Mehrheit der Kommission erachtet nun, dass hier eine Unstimmigkeit der drei Initiativtexte vorliege, die deren Aufnahme in die Verfassung nicht gestattet, dass aber Anlass bestehe, der Initiative durch einen Gegenvorschlag zu Hilfe zu kommen; für die Ablehnung der Initiative schlechthin sprach sich aus grundsätzlichen Ueberlegungen überdies eine Minderheit derselben aus. Es stehen sich also drei Meinungen gegenüber: für Zustimmung zur Initiative eine Kommissionsminderheit; für die sachliche Ablehnung der Initiative eine zweite Minderheit; Ablehnung der Initiative und Aufstellung eines Gegenvorschlages die Kommissionsmehrheit. Diese Dreiteilung steht im Einklang mit der juristischen Struktur, die der Initiative in der Verfassung gegeben worden ist. Sie gestattet durchaus und gebietet unter Umständen sogar, in Uebereinstimmung mit der parlamentarischen Geschäftsordnung die Vertretung zweier Standpunkte nach dem Grundsatz der Eventualität, die deswegen eine unstatthafte Gegensätzlichkeit nicht ist. Diese Situation stellt sich ein, sobald ein Gegenvorschlag der Initiative besteht.

Hier ist der Ort, auch noch von einer andern Seite des Verfassungsrechtes zu sprechen. Die Initiative muss auf alle Fälle so wie sie eingebracht worden ist der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet werden. Eine Antragstellung der Bundesversammlung an Volk und Stände über die Initiative ist dagegen nach dem Wortlaut von Art. 121, Ziff. 5, vielleicht nicht einmal obligatorisch. Jedenfalls ist sie in dem Masse dem Ermessen der Bundesversammlung anheim gestellt, dass das Erfordernis der Uebereinstimmung von National- und Ständerat für die Beschlussfassung nach Art. 89 der Bundesverfassung nicht besteht. Eine Meinungsverschiedenheit zwischen den Räten hemmt also die Erledigung der Initiative in keiner Weise. Nur ein Gegenvorschlag kann bloss auf Grund eines übereinstimmenden Beschlusses beider Räte gefasst werden, weil durch diesen Gegenvorschlag Verfassungsrechte geschaffen werden sollen und dafür die Voraussetzung von Art. 89, Abs. 1, vorhanden sein muss. Blosser Zustimmung oder Ablehnung der Initiative ist dagegen ohne formalen Einfluss auf das positive Bundesrecht, da nicht die Entschliessung der Räte, sondern nur die Initiative positives Bundesrecht wird. Die Tatsache, dass für die grundsätzliche Erhaltung der Initiative der Zwang zur Uebereinstimmung für die Räte nicht besteht, begründet für ihre Stellungnahme eine sonst nicht vorhandene Freiheit der Meinungen und Entschliessungen eines jeden derselben. Jene Uebereinstimmung ist hier bei der formulierten Initiative nicht Voraussetzung der Schaffung von Rechtssätzen. Ein Nichteintreten gibt es nicht und eine Divergenz der Meinungen ist nicht vorhanden und nicht trotz und nicht Stillstand, die Klippe des Zweikammerbetriebes kein Hindernis freier Fahrt für die Initiative. Darum ist in der zweiten Beratung der Rat an opportunistische Bedenken gegen Abweichungen und Ent-

schliessungen der ersten Beratung nicht gebunden und darf, ohne sich der Gefahr der Obstruktion auszusetzen, sich nach eigener Erkenntnis und Gewissen unter ausschliesslich eigener Verantwortung entschliessen. Die überragende Potenz des Nationalrates empfiehlt dem Ständerat, da, wo er von den Fesseln der Opportunität frei ist, die seltene Gelegenheit nicht unbenutzt zu lassen, seine Selbständigkeit zu dokumentieren, natürlich nicht als Fronde, sondern nur dann, wenn seine vom Nationalrat abweichende Meinung hiezu Anlass gibt.

Wir wollen nun auf die Prüfung der Initiative eingehen und in Verbindung damit den Gegenvorschlag behandeln, also die Frage, ob der französische und italienische Text einerseits und der deutsche Text andererseits miteinander in Einklang stehen, so dass die Stimmberechtigten aller drei Sprachstämme überein und dasselbe neue Volksrecht abstimmen, und ob die Initiative, einmal Verfassung geworden, für die Eidgenossen aller Landesteile gleiches Bundesrecht schaffen wird. Diese einheitlichen eidgenössischen Interessen nötigen uns, uns nicht nur mit dieser Uebereinstimmung aller drei Texte, sondern auch nach der allgemeinen und unbestrittenen Interpretationsregel uns in erster Linie mit dem französischen Text zu befassen, da er als Originaltext der Initiative den Ausgangspunkt der Untersuchung zu bilden hat. *A tout Seigneur tout honneur!*

Die Kommission ist nun darin einig, dass unter die Bezeichnung «traités pour une durée indéterminée» die «ewigen Verträge» fallen. Dagegen teilt sich die Mehrheit und Minderheit in der Frage darüber, ob die «traités de durée indéterminée», in wörtlicher deutscher Uebersetzung «Verträge von unbestimmter Dauer», nur diese «ewigen Verträge» sind, wie vor allem der Gotthardvertrag, oder ob noch andere Verträge die Eigenschaft der «durée indéterminée» in sich begreifen. Die Minderheit mit Herrn Rutty umschreibt die «traités indéterminés» mit den Worten «traités auxquels on ne peut mettre un terme», er liest also aus den Worten «traités de durée indéterminée» Ausschluss einer Einwirkung potentieller Natur auf die Vertragsdauer heraus, und kommt dazu, in diesen Teil der Initiative nur die «ewigen Verträge» einzubegreifen und die kündbaren Verträge von der Initiative auszunehmen. Die folgenden Worte «ou pour plus de 15 ans» sind eindeutig und unangefochten. Die Mehrheit der Kommission hält sich verpflichtet, der Auslegung dieser Worte «traités de durée indéterminée» die stärksten Zweifel entgegenzusetzen, ja sie als in Widerspruch mit dem Text der Initiative anzusehen. Jene Potentialfunktion, die die Minderheit in den Text hineininterpretiert, kommt in den Worten «durée indéterminée» nach ihrer Ansicht in keiner Weise zum Ausdruck. Die Fassung stellt einzig auf den objektiven Tatbestand der Gültigkeit der Verträge auf unbestimmte Zeit ab. Sollte der Passus den Sinn haben, den ihr die Minderheit der Kommission beilegt, so hätte die Initiative ein Adjektiv wählen sollen, das die Verneinung des potenziellen Elementes und den Ausdruck «kündbare Verträge» zum Ausdruck gebracht hätte, z. B. «durée non déterminable», oder besser «indéterminable». Es muss also abgelehnt werden, dass die Fassung der Initiative auf etwas anderes als den objektiven Inhalt des Vertrages abstellt. Für unsere Deutung des Originaltextes der Initiative stellen wir auch auf die

Autorität der Wörterbücher der Académie française, von Littré und Larousse ab, die alle drei völlig untereinander übereinstimmen. Der Originaltext der Initiative, der französische, stellt also als Kriterium der Unterscheidung unter den Staatsverträgen nur den Tatbestand der unbestimmten Dauer auf, weiter nichts. Er macht keinen zweiten Unterschied innerhalb der Verträge mit unbestimmter Dauer nach der Grundursache dieser unbestimmten Dauer. Er fragt nicht darnach, ob der Mangel eines « terme » deshalb gewollt sei, weil Verträge ohne « terme » ewig dauern sollen, oder ob den Parteien vorbehalten sein soll, den Vertrag wieder aufzulösen oder ob die Dauer von äussern Ereignissen abhängig werden soll, deren Eintreten überhaupt oder dessen Zeitpunkt unbestimmt ist, wie z. B. die Errichtung eines öffentlichen Werkes. Von allem dem ist im Originaltext der Initiative mit keinem Worte die Rede. Der Anlass, die Ursache, die die Vertragsparteien bestimmt, den Vertrag auf unbestimmte Dauer abzuschliessen, ist für den französischen Text der Initiative völlig gleichgültig; entscheidend ist nur die Unbestimmtheit der Vertragsdauer. Also wird jeder Vertrag mit unbestimmter Dauer von der Initiative erfasst, dass aber Verträge, die den Parteien das Recht geben, sie in einem Zeitpunkte aufzulösen, den sie selbst bestimmen, also Verträge von einer « durée indéterminée » sind, dieses Recht zu verneinen, fällt eigentlich keinem Menschen ein. Ich verweise auch auf unser Obligationenrecht, auf die Kapitel vom Dienstvertrag, vom Mietvertrag, von den Darlehen usw. Bestimmungen, deren Ausdrucksweise Gemeingut ist; auf Art. 319 des Obligationenrechtes, der vom « contrat de travail pour un terme déterminé ou indéterminé ou pour une durée indéterminée » spricht. Ich zitiere den Art. 304, der von der Miete handelt: « contrat conclu pour une durée indéterminée peut être dénoncé par les deux parties pour un terme quelconque », und Art. 268 des Obligationenrechtes: « le bail est réputé renouvelé pour un temps indéterminé ».

Bemerkenswerterweise sind alle diese Bestimmungen zwingenden Rechtes, stehen also dem öffentlichen Recht und seiner Ausdrucksweise durchaus nahe. So sind Verträge mit sofortiger oder befristeter Kündigungsmöglichkeit « traité d'une durée indéterminée », und solche Verträge laufen ja in der Schweiz zu vielen Hunderttausenden, um nicht zu sagen zu Millionen. So ziemlich das ganze arbeitende Volk ist auf « durée indéterminée » angestellt, aber nicht auf « ewige Zeit », sondern mit der Möglichkeit der Kündigung. Ein Grossteil unseres Volkes wohnt auf « durée indéterminée » zur Miete. Die Schuldner, vorab der Bund, die Kantone und die Gemeinden nehmen ihr Geld so auf, dass von einem bestimmten Zeitpunkt an die Schulden nach dem Willen der Parteien « de durée indéterminée » sein sollen. So zeigt also auch dieser Exkurs in das Obligationenrecht, dass der Standpunkt der Minderheit der Kommission nicht haltbar ist.

Im Gegensatz hierzu schliesst der deutsche Text mit « unbefristeten » Verträgen alle Verträge aus, die spätestens vom 15. Vertragsjahre an durch den Willen der Parteien aufgehoben werden können; im Einklang, nebenbei bemerkt, mit der Gesetzessprache. Der deutsche Text bestimmt also, dass alle kündbaren Verträge nicht in die Initiative einbezogen sind und dem fakultativen Referendum entzogen bleiben sol-

len. Nur eine kleine Ausnahme: wir haben bekanntermassen auch Staatsverträge, die ohne Frist gekündigt werden können. Ich zitiere als Beispiel einen solchen mit Holland über die Patenttaxen der Handelsleute. Uebrigens erinnere ich auch an das Handelsabkommen mit Frankreich; dieses ist auch ohne irgendwelche Frist kündbar. Wie es nun gekommen ist, dass diese widersprechende Fassung der Sammlung der Unterschriften für die Initiative zu Grunde gelegt worden ist, entzieht sich unserer Kenntnis. Es mag anmassend erscheinen, dass nach wiederholter Beratung der Initiative im Bundesrat und im Nationalrat erst im zweitberatenden Rate diese etwas unglückliche Lage ermittelt worden ist. Aber wie hat nicht auch früher schon die Ueberfülle der Arbeit bis weit in die parlamentarischen Verhandlungen hinein grobe sachliche Unstimmigkeiten der verschiedenen Texte unangefochten gelassen. Die ältern Mitglieder des Rates erinnern sich der Tatsache, dass im Gesetz über die Schwach- und Starkstromanlagen bis und mit dem Stadium der zweiten Beratung im Schosse des Ständerates ein Artikel des französischen Textes von den « mâts de construction » sprach, während es sich um « Baum-äste » handelte.

Diese Sachen haben ihre Tücken, und man muss die Geschichte nicht tragisch nehmen; wenn bei einer späteren Gelegenheit so etwas gefunden wird, so korrigiert man es eben, besser später, als gar nicht. Auch abgesehen von diesem etwas drastischen Beispiel, wollen wir doch aufrichtig sein und freimütig bekennen, dass wir uns auch bei sorgfältiger Prüfung von Gesetzesvorlagen regelmässig mit dem Texte unserer Muttersprache bescheiden und an die Möglichkeit eines Einbruches in die Einheit der drei Texte gar nicht denken, im besten Falle die Verantwortung dafür vertrauensvoll auf unsere Redaktionskommission abladen, die aber für die Texte der Initiative bekanntlich nicht zuständig ist. Wir haben ja auch ein Beispiel, wo in einem Rate sogar die ausdrückliche Beschäftigung mit einer Rechtsvorschrift durch die Berichterstatter beider Sprachen eine diametrale Fassung eines Bundesbeschlusses in den beiden Sprachen durchaus nicht zu verhindern vermocht hat. Unser Wissen ist eben auch hier Stückwerk, und nur darum ist die Kommission, bezeichnenderweise einstimmig, dazu gekommen, Ihnen ein Postulat zu unterbreiten, das solchen Vorkommnissen für die Zukunft vorbeugen soll.

Wir geben ja gerne zu, dass die Initiativbewegung auf dem Boden der Bekämpfung der abschliessenden Befugnis der Bundesversammlung für Verträge von längerer Dauer steht, auch dass man Zollverträge mit Vorbedacht vom Referendum ausschliessen wollte. Allein man hat sich über die Vertragskategorie von Verträgen mit unbestimmter Zeitdauer zufolge Kündigungsmöglichkeit nie ausgesprochen; das ist auch von seite der Berichterstatter im Nationalrat, was wir feststellen wollen, nicht geschehen. Es ist ein unzulänglicher Trost, dass nachträglich erklärt wird, nur die deutsche Uebersetzung des französischen Originaltextes gebe den Sinn der Initiative richtig wieder. Es wäre doch ein testimonium paupertatis, wenn man das Original aus der Uebersetzung korrigieren und so das Original verleugnen müsste. Es geht auch gegen elementare Ansprüche, wenn das Verfassungsrecht und vor allem, wenn die Volksrechte nur auf Umwegen und unter Verneinung der Gleich-

wertigkeit aller drei Verfassungstexte ermittelt werden könnten. Ein solcher Zustand ist unstatthaft; es geht nicht an, Rechte, die die Verfassung dem Bürger gibt, ihm durch Vergleiche mit andern Texten zunichte zu machen. Das würde geschehen, wenn es beim Wortlaut der Initiative bleiben würde. Wir können Spannungen unter den Sprachstämmen in näherer oder fernerer Zukunft wieder erleben und da werden weder die Führer der romanischen Landesteile in stande, noch die Bundesversammlung in der Lage sein, die Referendumsbewegung gegen kündbare Verträge, die den Unwillen der Bevölkerung erregt, zu beschwören, und im besten Falle wird die Missachtung einer solchen Bewegung zu neuer Initiative, die den Zielen der heutigen Initiative direkt gegenübersteht, führen. Auf jeden Fall rufen wir ohne Not neuen Streitigkeiten und neuem Hader. Darum hat auch ein jeder Sprachstamm ein vollberechtigtes Interesse an dem Inhalte der Bundesverfassung nach der Sprache der andern Stämme und damit das Recht, sich um den Wortlaut der Verfassung zu kümmern.

Alle diese Ueberlegungen haben keineswegs nur eine theoretische, sondern eine sehr reale Unterlage. Die ungefähr 400 Staatsverträge, die zurzeit für die Schweiz zu Recht bestehen, sind fast nur solche auf ewige Zeiten abgeschlossen, die Angelegenheiten ordnen, die ihrer Natur nach dauernden Charakter an sich tragen. Solche ewigen Verträge sind insbesondere die, zugegeben, zahlreichen Grenzfeststellungen. Dagegen sind sozusagen alle Verträge auf unbestimmte Zeit, aber mit der Möglichkeit der Kündigung nach kürzerer oder längerer Dauer, regelmässig unter Innehaltung einer Kündigungsfrist, abgeschlossen. Sie rangieren also unter die Verträge, die nach dem romanischen Text zum Inhalt der Initiative gehören und nach dem deutschen Text davon ausgeschlossen sind. Während die unbefristeten Verträge nur ganz ausnahmsweise kritischen Inhaltes sind und Fragen von Wichtigkeit für die Landeswohlfahrt regeln, stellen die auf unbestimmte Dauer abgeschlossenen, aber kündbaren Verträge sozusagen die Gesamtheit der Regelung unseres zwischenstaatlichen Verkehrs in Volkswirtschaft, Kultur und Rechtsleben dar. Ueber diesen Rechtskomplex aber, dessen einzelne Bestandteile von weitestragendem Einfluss auch auf unser innerpolitisches Leben sind, dürfen unmöglich verfassungsrechtliche Widersprüche hinsichtlich der Zuständigkeit bestehen, das um so weniger, als nur die Bundesverfassung zwischen ihrer eigenen Zuständigkeit und dem Rechte des Volkes entscheiden kann. Der unparteiische Richter fehlt also, um über den Inhalt der Verfassung zu erkennen, und im Zweifel, zumal wenn einmal die ursprüngliche Idee der Initiative verwischt sein wird, wird die Bundesversammlung eben gegen sie und zugunsten der Volksrechte zu entscheiden haben und entscheiden.

Auch eine formulierte Initiative ist nicht Gesetz, sondern nur eine Meinungsäusserung der Stimmberechtigten, die nicht einmal für sie selbst irgendwie verbindlich bleibt. Sie ist also keine sakrosankte Sache, die die selbständige Stellungnahme der verfassungsmässigen Organe irgendwie antasten dürfte. Es liegt auch vom Standpunkt der Initiative aus keinerlei unstatthafte Zumutung gegenüber den offenbar wenigen Männern vor, die für die Abfassung der Initiative, vorab des französischen Textes, die

moralische Verantwortung übernommen haben, wenn ein grosses Kollegium ihnen die Verbesserung ihres Vorschlages nahelegt. Wir wissen ja, wie vieler Augen es manchmal bedarf, um die Verfassungstexte, obwohl sie ein weitschichtiges Gebiet präzis und unzweideutig umschreiben sollen, in die knappsten Formen zu giessen, die im Deutschen, Französischen und Italienischen durchaus übereinstimmen. Da kann man ja verstehen, wenn ein ephemeres Initiativkomitee einen Fehler macht. Tadelswert wäre es nur, wenn ein solcher offener Missgriff nicht zugegeben würde, und wenn man von jener Seite nicht helfen wollte, ihn gut zu machen. Bei dieser Lage erweist also die Bundesversammlung zugleich den Initianten einen Dienst, wenn sie ihrer verfassungsmässigen Pflicht, für unzweideutiges Verfassungsrecht zu sorgen, durch Aufstellung eines Gegenvorschlages genügt. Sie soll auch nicht um diese Pflicht herumgehen, indem sie auf eine baldige Totalrevision der Verfassung abstellt, die dann den Fehler korrigieren könne. Nicht nur kann sich der Konflikt aus dem Widerspruch der Texte binnen kurzer Frist einstellen, sondern es liegt auch die Totalrevision der Bundesverfassung, wenn wir die politische Lage so annehmen, wie sie ist, noch in recht weiter Ferne. Auch die Kombination der Abstimmung über zwei Vorlagen darf die Bundesversammlung hiervon nicht abhalten. Die Initianten hätten durch die Wahl der Form der allgemeinen Anregung vorbeugen, jedenfalls aber bei der Wahl der formulierten Initiative durch entsprechende Vollmachten die Situation vermeiden können, und sie können auch jetzt noch allfällige Missverständnisse aus der Abstimmungsweise über Initiative und Gegenvorschlag dadurch parieren, dass sie vor der Abstimmung öffentlich empfehlen, die Initiative abzulehnen und dem Gegenvorschlag der Bundesversammlung zuzustimmen. Eine Verweisung auf die Spielbankinitiative ist deshalb nicht schlüssig. Einmal hat diese Abstimmung den Art. 32 der Bundesverfassung nicht abgeschafft. Auch hat das Missgeschick der Anträge des Bundesrates und der Bundesversammlung nicht nur etwa in der Abstimmungsform gelegen. Es erklärt sich genügend durch die Grundsätzlichkeit der Initiative auf der einen Seite und den Charakter des Gegenvorschlages als eines Spielbankreglementes elastischer Art, mit dem viele Tausende von Schweizerbürgern die Bundesverfassung nicht verunzieren wollten, auf der andern Seite. Auf keinen Fall darf der Bundesversammlung zugemutet werden, dass sie wegen des Fehlers, den sich die Initianten haben zuschulden kommen lassen, die verfassungsmässige Pflicht der Stellungnahme zur Initiative preisgebe, nur damit die Abstimmung über zwei Vorlagen vermieden werde.

Der Gegenvorschlag stellt auf das von der Initiative mutmasslich gewollte Kriterium unter den Staatsverträgen, auf die lange Bindung, ab. Diesem Kriterium wird die abgekürzte Fassung des Gegenvorschlages gerecht. Sie begreift die ewigen Verträge und die fest auf 15 Jahre mit oder ohne nachherige Kündigungsmöglichkeit abgeschlossenen Verträge in sich, schliesst dagegen aus alle auf längstens 15 Jahre mit oder ohne nachherige freigestellte Fortsetzung oder Kündigung abgeschlossenen Verträge, sowie diejenigen Verträge in sich, die vom Vertragsabschluss an mit einer Kündigungsfrist innerhalb längstens 15 Jahren kündbar sein werden, und das in voll-

ständiger Uebereinstimmung aller drei Sprachentexte.

Der Gegenvorschlag ordnet aber überdies noch die Frage des Verhältnisses der Initiative zu den Bündnissen. Die Bundesverfassung unterscheidet konsequent zwischen Staatsverträgen und Bündnissen. Die Initiative lässt die Bündnisse beiseite. Der Bundesrat von 1919 ist von seinem Vorschlage von 1919, die Bündnisse sogar ohne Rücksicht auf deren Dauer einzubeziehen, zurückgekommen, weil die nationalrätliche Kommission unter Betonung der politischen Grundsätze der neuen Eidgenossenschaft den Abschluss ewiger Bündnisse wohl mit Recht als ausgeschlossen ansah, anderseits dem Bundesrate auf Grund von künftigen neuen *pleins pouvoirs* für schwere Zeiten zum voraus das Recht gewahrt wissen wollte, Bündnisse abzuschliessen, die ja je nur für kürzere Zeit in Frage kommen würden. Im Nationalrate kam auch diese Frage nicht zum Austrage. Die beiden Berichterstatter der Kommission standen auf entgegengesetzten Standpunkten, indem der deutsche Berichterstatter sich an die oben erwähnte bewusste Unterscheidung der Verfassung hielt: Staatsverträge auf der einen Seite, Bündnisse auf der andern Seite, während der französische Berichterstatter die *Alliances* unter die *traités internationaux* einrangierte und endlich der Vertreter des Bundesrates die Sache offen liess. Es war niemand da, der auf diesen Widerspruch aufmerksam machte und dessen Behebung verlangte. Also auch in diesem Punkte der Initiative Ungewissheit, wo Gewissheit herrschen sollte. Der Gegenvorschlag schliesst sich hier, der Erreichung der Gewissheit auf die einfachste Weise zuliebe, dem französischen Berichterstatter an. In der Sache wird damit der bisherige Rechtszustand bestätigt, da Bündnisse über 15 Jahre Dauer nicht wahrscheinlich sind, abgesehen von solchen, die mit dem Völkerbund im Zusammenhange stehen, worüber noch zu reden sein wird.

Abgesehen von der Bündnisfrage hätte der deutsche Text der Initiative *tel quel* für den Gegenvorschlag beibehalten werden können, da er den Willen der Initianten immerhin mit genügender Deutlichkeit zum Ausdrucke bringt. Es hätten sich auch die kongruenten romanischen Texte unschwer finden lassen. Auf Grund dieser Ueberlegungen kommt also die Mehrheit der Kommission dazu, Ihnen die Ablehnung der Initiative vorzuschlagen und Ihnen einen Gegenvorschlag zu beantragen. Da dieser nicht nur die Aufnahme der Bündnisse, sondern daneben die unerlässliche Korrektur und das Zusammenspiel der drei Verfassungstexte im Auge hat, basiert der Gegenvorschlag der Mehrheit der Kommission grundsätzlich auf der Idee der Initiative. Diese Kommissionsmehrheit hält dafür, dass der Gegenvorschlag der allgemeinen Wohlfahrt diene und nicht von Nachteil für das Land sei.

Die grundsätzliche Gegnerschaft gegen die Initiative stützt sich auf folgende Ueberlegungen: Seit der Beschlussfassung des Nationalrates vom 28. April 1920 ist auf dem einschlägigen Rechtsgebiete des fakultativen Referendums von Volk und Ständen neues Recht geschaffen worden, von dem im Nationalrat nicht, auch nicht vom Bundesrätstische aus, auch nur mit einem Worte die Rede gewesen. Am 16. Mai sind nicht nur Volk und Stände durch einen Sonderverfassungsakt dem Völkerbunde beigetreten und ist

kraft dessen das Recht der Revision der Bundesverfassung inklusive des Initiativrechtes erweitert, sondern auch das fakultative Referendum nach Art. 89, Abs. 2, für alle Abänderungen des Völkerbundsvertrages und alle damit zusammenhängenden Verträge eingeführt worden. Abs. 2 von Ziff. I. des Beschlusses vom 16. Mai lautet: «Für die Ratifikation der Abänderungen des Völkerbundsvertrages sowie für die Genehmigung von mit dem Völkerbunde zusammenhängenden Uebereinkünften jeder Art kommen die von der Bundesverfassung für den Erlass von Bundesgesetzen aufgestellten Bestimmungen zur Anwendung.» Damit wurde für dieses grosse, des zwischenstaatlichen Ausbaues im weitesten Masse fähige und auch bedürftige Gebiet des Völkerrechtes, die Initiative durch dieses inzwischen in Kraft erwachsene neue Bundesrecht überholt und ist damit auch in bezug auf dasselbe für die interne Ordnung des Staatsvertragsrechtes hinfällig. Jene Vorschrift kann ihre Rechtfertigung in der überragenden Bedeutung des Völkerbundes für die Schweiz als dessen Mitglied finden und weil es sich bei diesen Angelegenheiten immer um Weltbegebenheiten handeln wird. Es darf davon ausgegangen werden, dass der Nationalrat bei seiner Entschliessung auf dieses kommende neue Recht nur angesichts der Unsicherheit der Abstimmung zu Ende April nicht Rücksicht genommen hat.

Eine Vergleichung des Völkerbundsbeschlusses mit der Initiative lässt aber auch die Möglichkeit von Inkongruenzen feststellen, die uns verpflichtet, das eventuelle Verhältnis zwischen beiden Rechtsnormen noch zu prüfen. Wird die Initiative Verfassungsgesetz, so ist sie gegenüber dem Völkerbundsbeschlusse das spätere Gesetz, das dem ersten gegebenenfalls derogiert, wenn sich nicht der Völkerbundsbeschluss als die *lex specialis* gegenüber dem Initiativrecht als der *lex generalis* zu behaupten vermag. Ist auch dieser Rechtssatz nicht durchaus unangefochten und enthalten insbesondere beide Rechtsnormen sowohl generelle als spezielle Elemente, so dürften doch überwiegende Gründe für die Prävalenz des Völkerbundsbeschlusses in allen seinen Teilen gegenüber dem Initiativrecht sprechen. In diesem Falle, aber nur bei Anwendung dieses ungeschriebenen und deshalb nicht sicheren Rechtes, sind die an den Inhalt der Initiative sich knüpfenden Kontroversen ausgeschaltet. Im andern Falle ergeben sich aus dem Nebeneinander der verfassungsrechtlichen Vorschriften mit bezug auf den Völkerbund und mit bezug auf das Initiativrecht zahlreiche Unstimmigkeiten. Auch ein nichts weniger als rühmenswerter Zustand!

Ebenso weittragend wie die Einschränkung der Schaffung neuen Rechtes durch den Völkerbund ist die Einschränkung, die gegenüber dem Originaltexte der Initiative der wahrscheinlich gewollte Sinn der Initiative mit sich bringt, sodass sich auch die Frage aufdrängt, ob sich für das, was noch bleibt, eine Verfassungsrevision wirklich noch lohnt. Es ist bereits bei der Erörterung des Wortlautes der Originalinitiative und dann wieder bei derjenigen über den Völkerbundsbeschluss festgestellt worden, dass das Gebiet der Staatsverträge, die dem Referendum erschlossen werden sollen, Dinge betrifft, die zumeist des politischen und sachlichen Interesses entbehren, im vollen Gegensatze zu den andern Staatsverträgen, die die aktuellsten und lebenswichtigsten Bezie-

hungen unseres Landes regeln, aber dem Referendum entzogen sind.

Wenn es vernünftige Regel ist, dass die Demokratie die Rechte und Verantwortlichkeiten nach dem Masstabe der Wichtigkeit der Dinge und zugleich, von der obersten Gewalt des Volkes angefangen hinunter bis zum einzelnen Beamten, abstuft, so ist die durch die Initiative herbeigeführte Ordnung das gerade Gegenteil, jedenfalls nicht nach den Grundsätzen des gesunden Menschenverstandes gerichtet. Was soll es dem Volke frommen, wenn es sich über Grenzsteine auslassen darf, die an Orten stehen, wo kaum ein Murmeltier oder eine Alpenkrähe verkehrt, wenn es doch die Genehmigung von Staatsverträgen durch die Bundesversammlung hinnehmen muss, die auf Dezennien hinaus das Los über seine wirtschaftliche Existenz werfen, oder die z. B. die Lösung des Problems der Ueberfremdung bestimmen, oder über das Schicksal der Schweizer im Auslande entscheiden usw. usw. Unsere internationalen Beziehungen leisten der Initiative auch nicht den Gefallen, dass sie ihre vertragliche Dauer immer so bestimmen, dass über die Dauer der Bindung und deren Wirksamkeit nicht in guten Treuen zweierlei Meinung walten, dass nicht auch der sachliche Inhalt der Ueberkunft gemischt sein kann, so zwar, dass neben den wichtigsten der Kündigung unterstellten Kapiteln irgend ein unbedeutender Punkt der Natur der Sache nach vom Verträge dauernd geordnet werden soll. Bei allen diesen zweifelhaften Fällen, wie z. B. auf dem Gebiete der internationalen Eisenbahnverbindungen und der internationalen Flusschiffahrt, ja auch der internationalen Wasserwirtschaft, die für uns vielleicht noch früher von grösserer Bedeutung sein wird als jene, ist nur die Bundesversammlung, mit der latenten Gefahr der Meinungsverschiedenheiten der beiden Räte, da, um zu entscheiden, ob sie Verträge endgültig oder nur unter Vorbehalt des Referendums genehmigen darf. Wir können es der öffentlichen Meinung nicht verargen, wenn sie solche Entscheidungen als Entscheidungen eines Richters in eigener Sache ansieht und danach wertet; wenn sie mit oder ohne Grund in solchen den Versuch erblickt, den Vertrag gegen das Referendum zu panzern.

Der Standpunkt des Bundesrates hat in seiner Botschaft von 1914 die beste Begründung erfahren. Was damals dort gesagt wurde, ist trotz des Wandels der Zeiten und leider des Wandels des Bundesrates wahr geblieben. In allen Vertragsunterhandlungen, ganz von der Sache abgesehen, bergen die grössten Vollmachten und die grössten Freiheiten der Unterhändler die grössten Chancen in sich. Jede Ratifikationsinstanz ist Schwächung der Schlagfertigkeit und Einführung eines Momentes der Unsicherheit. Wie das schon für die Bundesversammlung gilt, gilt es auch für das fakultative Referendum und ruft dem Versuch, auch entgegen den sachlichen Vorzügen langer Verträge in den 15 Jahren der Initiative zu bleiben. Wo es nicht geht, wo das Referendum vorbehalten bleiben muss, da kommt zu der langen Dauer, die die Vorbereitung von Verträgen ja häufig fordert, noch eine weitere Säumnis bis zu 9 Monaten bis zur Ratifikationsmöglichkeit, als Konsequenz der Initiative.

Die Öffentlichkeit der Verträge laut Völkerbundsvertrag Art. 18 ist altes schweizerisches Recht. Aber die Vorbereitung eines Vertrages ist nicht der Vertrag

und es ist deshalb ein Missverständnis gewesen, wenn im Schosse des Nationalrates der Art. 18 des Völkerbundsvertrages aufgegriffen wurde, um die Initiative zu rechtfertigen. Die Referendumsabstimmung gehört wie die Behandlung von Verträgen in der Bundesversammlung zu den vorbereitenden Schritten. Vertrag ist erst, was zu Recht besteht, und der Völkerbund verlangt nicht mehr, als dass der zu Recht bestehende Vertrag beim Völkerbundssekretariat registriert werde.

Es ist ja auch ein Gebot der Klugheit, über das keine Worte verloren werden müssen, dass die Motive des Handelns im Stadium der Vorbereitung dem Gegner so wenig als möglich preisgegeben werden. Ein durch das Referendum vor das Volk gezogener Vertrag wird aber derart sein, dass er von irgend einer Seite stark bestritten ist. Um diese Gegnerschaft zu besiegen, ist es ja ganz selbstverständlich, dass man eben die guten Gründe, die die Bundesversammlung zur Genehmigung des Vertrages geführt haben, nicht zurückhalten kann, sondern urbi et orbi bekanntgeben muss, womit man natürlich für den Fall der Ablehnung des Vertrages für die spätere Zeit in weitgehender Weise gebunden ist oder in Verhältnisse hineingerät, die die Wiederaufnahme eines Vertrages auf das höchste erschweren. Die Geheimhaltung der Motive ist aber nicht nur geboten mit Rücksicht auf die eine Gegenpartei, sondern ebensowohl im Hinblick auf kommende Verträge mit anderen Staaten über ähnliche Materien. Es liegt auch auf der Hand, dass die Ablehnung eines Vertrages im Referendum viel nachteiligere Folgen haben kann für die Beziehungen mit dem andern Lande, als eine blosser Rückweisung durch die eidgenössischen Räte. Ja, der Unterschied kann so gross sein, dass durch ein ablehnendes Referendum sogar die Stellung von Mitgliedern des Bundesrates nach aussen so erschüttert werden kann, dass ein Wechsel eintreten muss, während die innere Lage einen solchen nicht verlangt, ja nicht einmal wünschbar macht.

Ich habe auch den Eindruck, dass in der neuesten Stellungnahme des Bundesrates zur Initiative ein wesentlicher Widerspruch besteht. Wir erinnern uns, mit welchem Eifer und gewiss mit guten Gründen der Bundesrat, als die Angelegenheit über die Gesandtschaften behandelt wurde, für eine möglichst selbständige Stellung des Bundesrates für die auswärtigen Angelegenheiten eingetreten ist. Demgegenüber ist das fakultative Referendum gegen Staatsverträge eine ernstere Beeinträchtigung dieser Selbständigkeit als die gesetzliche Regelung des Gesandtschaftswesens, die wir postuliert haben. Wie steht es auch mit den von der Bundesversammlung in ständiger Praxis gebilligten Rechten des Bundesrates, wenn die Initiative Verfassung werden sollte? Wie steht es mit seinem Rechte, den Zeitpunkt der Ratifikation eines vom Volke genehmigten Vertrages zu bestimmen? Jetzt bestimmt er die Ratifikation nach seinem Ermessen früher oder später, manchmal auch ziemlich später.

Wird der Bundesrat zu jeder Zeit stark genug sein, um die Ratifikation auch in Zukunft zu verschieben, wenn solche Verschiebungen nach seiner Ueberzeugung ein Gebot der Landeswohlfahrt sind? Denn das Volk wird schwer verstehen, wenn ein bekämpfter und dennoch genehmigter Vertrag erst nach Monaten vom Bundesrat vollzogen werden will. Wie ist es nach der

Meinung des Bundesrates zu halten mit seinem bisherigen Anspruch, die Verträge von sich aus kündigen zu können? Die Initiative sieht ja Verträge vor, auch wenn der Text richtig gestellt ist, die der Kündigung unterliegen. Wie steht es in den Fällen, wo wiederum das Landesinteresse den Bundesrat nötigt, von sich aus Verträge abzuschliessen, und die Ratifikation, die Genehmigung der Bundesversammlung hintendrin einzuholen? Die Zahl solcher Fälle ist eine relativ grosse. Wie kommt es da, wo es sich um einen Vertrag handelt, für den das Referendum vorzubehalten ist? In welche Stellung kommt da der Bundesrat und kommen die eidgenössischen Räte, wenn sie dem Volke gegenüber erklären müssen, die Sache sei erledigt? Da geraten wir in ganz schlimme Widersprüche. Ich gebe die Möglichkeit wichtiger Verträge auch innerhalb der zwiefach eingeschränkten Initiative zu, aber ich halte dafür, dass die Zahl dieser Verträge eine ungemein kleine sein wird. Klein ist aber auch die Wahrscheinlichkeit, dass das Referendum einen schlechten Vertrag zu Falle bringt, welchen die Bundesversammlung genehmigt hat. Es war das der Fall oder hätte der Fall sein können beim Gotthardvertrag. Aber niemand weiss von uns, wie es dem Gotthardvertrag beim Referendum gegangen wäre, und seither haben wir doch den nach dem proportionalen Verfahren gewählten Nationalrat; und auch wer sich eine sehr freie Beurteilung des Proporzgrundsatzes vorbehält, muss doch zugeben, dass es mit dem Gotthardvertrag in den eidgenössischen Räten wohl etwas anders gegangen wäre, wenn die Zusammensetzung des Nationalrates eine andere gewesen wäre. Jene kleine Wahrscheinlichkeit, dass das Referendum sich beziehen könne auf Verträge von grosser Wichtigkeit, kann aber auch noch dadurch kompensiert werden, dass das Referendum, das ist auch möglich, einen guten Vertrag verwirft; und über einen guten Vertrag, den die Bundesversammlung ablehnen sollte, kann kein Referendum ergehen. Wo bleibt dann schliesslich der Gewinn, den Land und Volk aus der Initiative sollen ziehen können? Auch die fortgeschrittenste Demokratie gibt Ueberlegung und Urteil nicht preis gegenüber der Frage der Eignung des Referendums für die verschiedenen staatlichen Funktionen.

Die bisherige konsequente Unterscheidung zwischen Gesetz und Vertrag in unserer Bundesverfassung auf dem Gebiete der Referendumpolitik hat aber auch einen tieferen Grund, der von der rein äusserlichen Parallelisierung und mechanischen Auffassung, wie sie in der Initiative zur Revision zu Art. 89 zutage trat, völlig übersehen wird. Das Volk hat Einsicht und Ueberblick für sein Recht. Es ist ein Recht, das es seit Jahrhunderten aus seinem Eigenen herausgehoben hat. Das Gesetz wird aus der schweizerischen öffentlichen Meinung herausgestaltet. Ein Vertrag aber enthält immer auch Fremdes; er atmet auch fremden Geist; er enthält fremde Dinge, die das Volk mit Misstrauen betrachtet, zumal wenn es gegen mächtige Nachbarn geht, und dieses Misstrauen vermag leicht die Erkenntnis dessen zu trüben, was dem Lande frommt. Ich kann es nicht unterlassen, auf die Erfahrungen hinzuweisen, die wir in den Kämpfen um den Völkerbund vor dem Abstimmungstage vom 16. Mai gemacht haben. Wie sind hier nicht die heftigsten Anschuldigungen wegen ausländischer Einflüsse erhoben worden! Und es ist der

Partei, der ich angehöre, in verleumderischer Weise der Vorwurf schändester Beeinflussung durch das Ausland gemacht worden. Solche Dinge sollen sich nicht wiederholen; sie tragen nicht dazu bei, unser politisches Leben gesund zu erhalten. Wenn ein Volk reif ist, sein eigenes nationales Recht zu schaffen, so ist damit nicht gesagt, dass es zu seinem Wohle auch die geeignete Instanz ist, Verträge zu beurteilen, die in weitgehender Weise von Verhältnissen, Begriffen und einer Geistesverfassung beherrscht werden, die ihm nicht vertraut, sondern fremd sind. Die Bundesversammlung soll diese Verantwortung selbst tragen, sie nicht von sich abschütteln und dem Volke zuschieben. Verworfenen Gesetze können wir von uns aus wieder aufnehmen, verworfene Verträge nur, wenn es auch der Gegenpartei passt.

Richtig mag ja sein, dass die Initiative voraussichtlich wenig oder kaum benützt wird. Sie führt aber dazu, dass durch die entsprechende Veröffentlichung das Volk je und je eingeladen wird, die Frage der Ergreifung gegenüber den dem Referendum vorbehaltenen Verträgen zu prüfen.

Wenn das an sich nur recht ist, so ist daneben nicht ausser acht zu lassen, dass zur gleichen Zeit eine sehr viel grössere Zahl wichtiger und insbesondere wichtigerer Verträge von der Bundesversammlung genehmigt werden, in bezug auf welche das Referendum ausgeschlossen ist. Was wird dann für die Freunde des uneingeschränkten Referendums für Staatsverträge leichter sein, als bei wichtigen, in den Räten und in der Öffentlichkeit hart umstrittenen Staatsverträgen, die die Initiative dem Referendum vorenthalten hat, durch Vergleich mit andern unbedeutenden Verträgen, für die zu gleicher Zeit das Referendum läuft, die Willkür und Verkehrtheit der Verfassung zu demonstrieren und mit aller Aussicht auf Erfolg auf dem Wege einer neuen Initiative das Referendum für alle Staatsverträge im Sturm zu erobern. Dann wird bei den heutigen Initianten die Reue darüber Einzug halten, dass sie im Jahre 1913 im Zorne die Initiative aufgestellt haben; dann wird es aber zu spät sein.

Wie sehr die Initiative der Ausfluss einer momentanen Strömung und wie wenig sie der Ausdruck einer allgemein dauernden Anschauung des Volkes und der öffentlichen Meinung geworden ist, beweist wohl auch der Verlauf der Sache im Nationalrat, dass nur die drei Pflichtreden gehalten wurden: diejenige des deutschen und diejenige des französischen Berichtstatters und diejenige des Referenten des Bundesrates, und dass ein vierter Redner, der zur Initiative nur das vorhin aufgeklärte Missverständnis vorbrachte, dass die Initiative sich mit der Proklamation des Völkerbundes von der Öffentlichkeit der Verträge deckt, in der Hauptsache aber von seiner Motion wegen des ständigen parlamentarischen Ausschusses für die auswärtigen Angelegenheiten sprach.

Keine einzige Partei als solche fühlte sich bemüssigt, ihre Zustimmung zur Initiative zu erklären. Ja sogar die Vertreter der liberaldemokratischen Partei des Kantons Waadt, die doch die Wiege der Initiativbewegung war, hüllten sich in Schweigen bei der Abstimmung über diese Revision der Bundesverfassung. So bot, obwohl es sich um eine Revision der Bundesverfassung handelte, die Beratung wahrlich kein Spiegelbild eines ernstlichen Eifers und Bewusstseins, dass die Initiative einen politischen Fortschritt realisiere und einem allgemeinen Volkswillen ent-

spreche. Die Initiative aber ist nicht durch neue Rechte und Pflichten von Behörden und Volk überholt, sie ist vielmehr auch aus sachlichen Gründen nicht mehr aktuell. Nicht nur hat Deutschland schon 1913, da wir die Sache im Ständerate behandelten, seine Bereitwilligkeit angedeutet, die Revision des Gotthardvertrages zu prüfen, sondern wir haben nun den Art. 374 des Friedensschlusses zwischen der Entente und Deutschland. Dieser Art. 374 lautet:

« Deutschland verpflichtet sich, innerhalb einer Frist von 10 Jahren vom Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrages auf Antrag der Schweizerregierung, die sich mit der italienischen Regierung ins Benehmen zu setzen hat, die Kündigung der internationalen Uebereinkunft vom 13. Oktober 1909 über die Gotthardbahn anzunehmen. Mangels eines Einverständnisses über die Bedingungen der Kündigung erklärt sich Deutschland schon jetzt bereit, die Entscheidung eines durch die Vereinigten Staaten von Amerika zu bezeichnenden Schiedsgerichtes anzunehmen. »

Wir haben darüber hinaus die erneute positive Bereitwilligkeit des neuen Deutschlands, in die Revision des Gotthardvertrages einzutreten und daneben noch die völlige Veränderung der einen Hauptanstoß bildenden Tarifnormen zufolge des Ueberganges der deutschen Reichslande Elsass-Lothringen an Frankreich. Das hat doch alles mehr praktischen Wert als das bisschen Referendumsmöglichkeit, die die auf die schmalste Basis gestellte Initiative dem Volke noch bieten kann.

So scheint mir auch, dass von dem ganz konkreten Standpunkt der Interessenten als Gegner des Gotthardvertrages aus das gesagt werden darf: Die Initiative hat sich überlebt, bevor sie nur hat Verfassung werden können.

M. Ruffy, rapporteur de la minorité: L'exposé complet et documenté qui vient de vous être présenté par M. le président de la Commission chargée d'examiner l'initiative tendant à soumettre au referendum certain traités internationaux, me dispensera de revenir soit sur l'histoire, soit sur le fond de la question actuellement soumise à votre décision.

Le point sur lequel s'est divisée la commission est, malgré des apparences superficielles, beaucoup moins une question de fond qu'une question de forme, mais on ne peut en méconnaître l'importance puisqu'il comporte, dans ses résultats, une différence essentielle en ce qui concerne les propositions qui vous sont présentées.

La majorité de votre commission refuse, en effet, après l'étude des textes proposés par les initiants, de se ranger à la décision du Conseil national et d'adhérer à l'initiative. Elle vous en propose le rejet et y substitue un contre-projet qui, comme le veut la loi, s'il est adopté par les Chambres, devra être soumis au peuple parallèlement au projet émané de l'initiative populaire.

La minorité vous propose, au contraire, d'adhérer à la décision du Conseil national et, par conséquent, à l'initiative.

J'ai hâte d'ajouter que la proposition que j'ai l'honneur de vous recommander est appuyée par le Conseil fédéral qui, par l'organe du président de la

Confédération, a déclaré se ranger purement et simplement à la décision du Conseil national.

Au fond, je tiens à le déclarer dès l'abord, et vous l'avez constaté déjà par le rapport que M. Usteri a présenté au nom de la majorité, tout le débat qui a divisé la commission repose sur la portée d'une prétendue erreur de traduction du texte français de l'initiative, disons plutôt d'une traduction quelque peu approximative du français en allemand.

La découverte de cette lacune est due, ai-je besoin de l'ajouter, au soin méticuleux, à la surveillance scrupuleuse qu'apporte notre collègue à l'examen de tous les textes qui lui sont soumis.

En effet, la question est restée ignorée jusqu'à la réunion de la commission des Etats; il n'en a pas été dit un mot, ni par la commission du Conseil national, ni par ses rapporteurs dans les débats, ni par aucun membre de cette assemblée et on peut affirmer que personne ne s'en était aperçu avant qu'elle fût apparue à la clairvoyance du président de notre commission.

Il s'agit, ainsi que celui-ci vous l'a exposé très complètement, du fait que le mot allemand « unbestimmt » ne correspondrait pas exactement à l'expression française « d'une durée indéterminée », mais devrait être traduit strictement par les mots « d'une durée illimitée ».

La majorité de votre commission, impressionnée par une constatation qui vient de vous être exposée en détail, considère que celle-ci est assez probante pour obliger les Conseils à une modification de texte constitutionnel consacrant la suppression du petit mot litigieux.

Je suis sans doute, et j'en ai quelque regret, moins scrupuleux ou moins formaliste que mes honorables collègues de la commission, je n'ai pas aussi développé qu'eux, le sens de la nuance qui différencie les deux textes, car je vous propose de ne pas vous attarder à cette discussion linguistique et de ne pas lui donner une importance qu'elle ne me paraît pas avoir et à ne pas redouter des conséquences qui ne me paraissent pas pouvoir se produire.

Si l'on se place, en effet, en face des applications qui pourraient être faites du referendum aux traités futurs, on ne peut que se trouver dans trois cas: ou bien les traités ont une durée de plus de 15 ans, ou bien la durée n'en est pas fixée.

Ils sont alors soumis incontestablement au referendum, ou bien ils ont un caractère de permanence et de fixité qui leur donne en quelque sorte une durée qu'on n'a pas pu ou voulu limiter.

Peut-on dire qu'alors, l'article constitutionnel nouveau ne serait pas applicable? En d'autres termes, pourrait-on dire que la durée de tels actes internationaux ne serait pas indéterminée, parce qu'elle serait illimitée?

Et cette interprétation trouve une force bien plus grande si l'on songe que les deux textes se complètent et se commentent l'un par l'autre, et que la campagne qui a précédé l'initiative, les commentaires qui l'ont suivie ainsi que la discussion des Chambres, ne permettront pas d'ignorer le sens réel et complet qu'il faut donner au nouvel art. 89 de la constitution.

Les légères divergences de textes ne sont pas inconnues à notre arsenal législatif fédéral; elles sont la conséquence presque inévitable de la coexistence de nos trois langues nationales. La recherche de la

concordance absolue a déjà désespéré bien des traducteurs et je me garderai bien de rappeler la piteuse figure de cette quatrième langue nationale issue du conflit des trois autres et qui s'appelle le français fédéral!

Mais je veux vous rappeler, à titre indicatif, que l'art. 25bis de notre Constitution (abattage israélite) contient une erreur de traduction et une discordance du texte italien qui a été signalée déjà en 1907 par le tribunal fédéral.

Mais les observations de nature formelle que je viens de présenter très rapidement à l'encontre de la condamnation du texte du projet d'initiative ne sont, me semble-t-il, pas même aussi convaincantes que l'examen de l'effet et des conséquences que produirait, dans l'opinion des électeurs suisses, la présentation d'un contre-projet justifié par des scrupules aussi subtils que ceux qui ont déterminé nos collègues de la majorité.

Je crois qu'on peut affirmer, sans crainte de se tromper, qu'il s'est fait dans les esprits un mouvement toujours plus favorable à l'adoption de l'initiative et nous n'en voulons pour preuve que les variations d'opinions successives du Conseil fédéral, dans cette question, variations que M. le Conseiller aux Etats Usteri a soulignées avec une certaine complaisance. Elles sont le reflet de ce mouvement d'adhésion de l'opinion publique.

Cette initiative n'est pas seulement l'éclosion du mécontentement causé par la convention du Gothard; elle reste dans le cadre du développement normal de notre démocratie et des droits populaires.

Pouvons-nous en gêner la manifestation et risquer d'en fausser le résultat en mettant délibérément le peuple suisse en présence des difficultés, des incertitudes et des erreurs que provoquent — nous en avons un exemple récent dans l'initiative sur les maisons de jeux — les votations simultanées sur deux projets.

Jusqu'au moment, que j'appelle de mes vœux, où la loi organique sur l'exercice de l'initiative aura été corrigée et débarrassée de dispositions qui risquent d'en fausser le résultat, jusqu'au moment où les initiants pourront valablement, par l'organe d'une délégation, se ranger à un projet avantageusement amendé par les Chambres et retirer leur première proposition, nous ne devons pas être soupçonnés, même à tort, d'avoir tendu un piège aux électeurs pour aboutir à un renversement d'une majorité réellement favorable à l'initiative, mais rendue impuissante et vaincue par la division entre les deux projets.

Quoique certainement la question du referendum appliqué aux traités ait perdu de son importance et de son acuité depuis 1912, époque où plus de 64,000 citoyens appuyaient la demande, quoique la constitution de la Société des nations soit de nature également à en restreindre l'utilité et la portée, ne serait-il pas profondément regrettable et quelque peu puéril de créer entre nos deux Chambres une divergence dont les motifs échapperont certainement à la grande majorité de notre peuple?

Et cela, pour ne pas écarter avec certitude le risque de voir celui-ci voter l'initiative originaire et ne pas se soucier de la discussion un peu académique à laquelle nous ont conduits les propositions de la majorité.

Laissons au peuple le soin de se prononcer en toute liberté et surtout en toute clarté sur le texte que 65,000 électeurs soumettent à leur approbation; ne lui imposons pas une censure littéraire qui peut avoir pour effet non seulement de reculer mais même de fausser sa volonté souveraine.

Ce sont les motifs qui, je le répète, ne me semblent pas avoir besoin d'être développés longtemps et qui ont déterminé la minorité de votre commission à vous demander d'adhérer à la décision du conseil national, décision qui a été prise à la quasi unanimité de ce conseil, après deux rapports, français et allemand, parfaitement clairs, rapports auxquels s'est référé, du reste, M. le président de votre commission. Il a lui-même constaté, à quelque point de vue qu'on se place, qu'il est bon que la question soit soumise au peuple, et qu'elle lui soit soumise franchement, nettement, et sans ambages, fussent ces ambages édifés sur des considérations littéraires extrêmement respectables, de façon que le peuple puisse se prononcer en tout état de cause. Veut-il oui ou non, que le traité de plus de 15 ans soit ou puisse être soumis à son examen? S'il estime, comme certaines personnes le pensent, que c'est inutile, qu'il y a là une extension de droits populaires inutile, le peuple votera non. Mais en tout cas, la question aura été nettement posée, et je le répète, on n'aura pas créé une divergence à laquelle je dois appliquer une seconde fois le mot, un peu vif, de puéril. J'ai le sentiment que cette divergence est sans portée et qu'elle n'aura aucune espèce d'inconvénient dans l'avenir, que, si le texte de l'initiative est adopté, elle s'exercera très facilement sans aucune difficulté. C'est dans ces sentiments que, au nom de la minorité de votre commission, je vous recommande la proposition qui consiste à adhérer comme le Conseil national à l'initiative présentée.

Brügger: Ich habe mich in der Kommission letzt-hin nicht mit Bestimmtheit ausgesprochen, weder für die Majorität, noch für die Minorität. Ich habe mir die Sache noch überlegt, nachdem ich am Anfang in Luzern den Kommissionssitzungen nicht beiwohnen konnte. Mit dem Grundgedanken der Initiative, der Unterstellung der Staatsverträge unter das Referendum, bin ich einverstanden, und ich glaube, es sind sehr viele in unserem Rate, die das ebenfalls sind. Ich bin heute damit einverstanden, war es aber nicht immer. Ich habe mir früher alle diejenigen Nachteile dieser Unterstellung der Staatsverträge unter das Referendum, die heute Herr Usteri hervorgehoben hat, auch überlegt, und ich muss zugeben, dass vieles davon richtig ist. Es ist die Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum ein Hindernis für eine starke Regierung, für eine starke Politik. Aber es ist zu unterscheiden zwischen starker Politik und persönlicher Politik, wie solch letztere in den eben verflossenen Jahren doch stark sich geltend machte. Persönliche Politik kann eben den ganzen Bundesrat binden, dann die Bundesversammlung und schliesslich das ganze Volk; wir haben das erlebt beim Völkerbund.

Ein etwelches Korrektiv gegen das allzu starke Ueberhandnehmen persönlicher Politik ist das Referendum, und deswegen bin ich dafür, und dann auch noch aus dem allgemeinen Grunde, dass das Refe-

rendum nun einmal im Zuge der Zeit liegt, dem man nicht widerstehen kann. Ich war seinerzeit ebenfalls gegen den Gotthardvertrag und habe hier im Ständerat dagegen gestimmt. Wenn man ihn damals vor das Volk hätte bringen können, so wäre er ganz ohne Zweifel abgelehnt worden. Nun, das sind tempi passati; ich wollte das nur nebenher bemerken. Ich halte also dafür, dass dieses Referendum eine etwelche Gewähr dafür ist, dass nicht nur die Bundesversammlung, sondern auch das Volk die Politik der Schweiz in der eigenen Hand behalten kann, und aus diesem Grunde bin ich jetzt für das Referendum.

Nun ist für uns die Frage, in welcher Form wir dieses Referendum akzeptieren wollen, in der einen oder der andern. Auch in der Kommission waren alle Mitglieder der Meinung, dass man dem Grundgedanken zustimmen sollte. Die Ausführungen des Herrn Ständerat Usteri hier im Rat hätten zwar zur logischen Folgerung, dass man die Initiative ablehnen sollte, so sehr hat er alle Nachteile hervorgehoben. Aber auch die Kommission hat sich gesagt, es sei keine Rede davon mehr, dass man diesem Zuge der Zeit Widerstand leisten könne und Widerstand leisten solle. Man muss jetzt etwas hinaus mit der Politik, hinaus vor das Volk, und die sogenannte Geheimpolitik, die soll ja auch nach dem Völkerbundsvertrag verpönt sein.

Wir haben nun die Wahl zwischen zwei Vorschlägen: Die eine Formel lautet, und es ist vielleicht gut, wenn man es liest, denn aus dem Lesen beider Texte nacheinander zeigt sich, dass eigentlich der Unterschied nicht sehr gross ist, die Formel also, wie sie die Initianten wollten, lautet: « Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind, sollen ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden », und die Fassung, wie sie die Mehrheit der Kommission vorschlägt, heisst: « Staatsverträge und Bündnisse mit dem Auslande, die die Eidgenossenschaft auf eine Dauer von mehr als 15 Jahren verpflichten, sollen ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden ». Nun ist ohne weiteres zuzugeben, dass die Fassung, wie die Mehrheit der Kommission sie Ihnen beantragt, und die Herrn Ständerat Usteri zum Verfasser hat, auf alle Fälle die bessere und exaktere ist. Und wenn es sich nur darum handeln würde, eine bessere Fassung zu wählen, so würde ich der Fassung des Herrn Ständerat Usteri unbedingt den Vorzug geben. Aber die Frage ist nicht so einfach, sondern die Frage ist: welches ist, um das Ziel zu erreichen, das Richtiger? Ist die Fassung der Initianten anzunehmen oder der Gegenvorschlag des Herrn Usteri und der Mehrheit der Kommission? Darum handelt es sich.

Nun muss man schon sagen, besser ist die Fassung des Herrn Usteri. Aber so ganz Unsinn, dass man damit gar nichts anfangen könne, ist schliesslich die Fassung der Initianten auch nicht. Der Nationalrat hat sich damit einverstanden erklären können, der Bundesrat auch, und ich glaube, auch wir werden uns schliesslich damit einverstanden erklären können, wenn man die Sache will; darauf kommt es an. Die Fassung der Initianten muss auf alle Fälle dem Volke vorgelegt werden. Wir können nicht die Fassung korrigieren und sagen: schauet, die Initianten hätten die Fassung gescheiter machen sollen. Wir müssen nach Art. 8 des Bundesgesetzes über das Verfahren bei

Volksbegehren und Abstimmungen den Text einer formulierten Initiative so, wie sie lautet, dem Volke zur Abstimmung vorlegen; wenn man nun diesem Texte gegenüber einen andern, bessern Text vorlegt, der das gleiche Ziel verfolgt, also einen Gegentwurf macht, der eigentlich nur auf die Form Bezug hat und nicht auf das Wesen geht, dann kommt möglicherweise gar nichts heraus. Und das möchte ich nun nicht; ich möchte eben, dass wirklich aus dieser Abstimmungskampagne etwas herauskäme.

Nach Art. 13 des Gesetzes und nach Art. 123 der Bundesverfassung gilt, wenn man dem Volke zwei Vorschläge vorlegt, einen Initiativvorschlag und einen Gegenvorschlag, als angenommen derjenige, welcher die Mehrheit der stimmenden Bürger und die Mehrheit der Stände auf sich vereinigt. Nun kann es in einer solchen Frage, wo es sich um eine blosser Form handelt, ganz leicht vorkommen, dass der eine Vorschlag, nämlich die Initiative die Mehrheit der Stände auf sich vereinigt und der Gegenvorschlag der Bundesversammlung nicht die Mehrheit der Stände, wohl aber die Mehrheit des Volkes, dass also zwischen diesen beiden Vorschlägen diese Mehrheiten sich teilen, und dann kommt gar nichts zustande; dann ist die Initiative nicht angenommen und der Gegenvorschlag der Bundesversammlung ebenfalls nicht und wir haben dann gar nichts. Wer wünscht, dass die ganze Geschichte bachab geht, der kann natürlich dabei zufrieden sein. Wer aber wünscht, dass das Referendum angenommen werde, dass der Grundgedanke durchdringe, der findet wohl, dass es viel einfacher ist, wenn unter diesen Verhältnissen, wo es sich um so wenig Differenz handelt, kurzweg der Initiative und dem Nationalrat zugestimmt wird. Dann ist die Sache erledigt, und wir haben das, was diejenigen wollen, die für den Referendumsgedanken sind. Dieser Gedankengang ist es eben, der mich dazu geführt hat, mich den Anträgen der Herren Rutty und von Montenach anzuschliessen.

M. le conseiller fédéral **Motta**: Si la discussion s'était faite sur la question de savoir si l'initiative est bonne et utile, au lieu d'être faite sur la question de savoir s'il fallait y opposer un contre-projet, j'aurais parfaitement compris que votre commission arrivât à la conclusion que l'initiative est en elle-même peu désirable et qu'il fallait donc conseiller au peuple de la rejeter. Mais, Messieurs, la situation telle qu'elle se présente est tout autre. Je ne crois pas me tromper en affirmant qu'au sein de la commission quelques membres ne verraient pas sans un certain plaisir le contre-projet proposé avoir pour effet de faire sombrer l'initiative elle-même avec le contre-projet. En d'autres termes, je ne crois pas me tromper en prétendant que l'enthousiasme ou la conviction de la majorité de la commission en faveur de la pensée qui est à la base de l'initiative est très faible. La discussion cependant qui a lieu aujourd'hui ici, roule autour d'une question qui n'est pas la question fondamentale mais qui est une question de forme, et alors — en toute franchise et je vais tâcher tout à l'heure de le démontrer — je ne comprends pas l'attitude de la majorité de votre commission et je crois plutôt que toutes les raisons majeures, les raisons les plus claires et les plus déterminantes parlent en faveur de la thèse de M. Rutty.

Tout à l'heure on disait que M. de Montenach était l'allié de M. Rutty. Il l'était — je regrette qu'il ne soit pas présent aujourd'hui — cependant avec une distinction essentielle: M. de Montenach s'est déclaré contre l'initiative, mais il a ajouté: S'il faut voter un contre-projet, alors je refuse celui de la majorité de la commission et je préfère l'attitude de M. Rutty. Voilà l'attitude exacte que M. de Montenach a prise dans la commission et qu'il prendrait sans doute aussi au sein du conseil s'il pouvait être présent à la séance d'aujourd'hui.

Permettez-moi deux mots sur le fond de la question. Je serai très bref. Je voudrais simplement constater ceci, c'est qu'il n'est point à mon avis tout à fait juste et exact de prétendre, comme l'éminent président de votre commission M. Usteri a bien voulu le dire en terminant son discours, que la pensée de l'initiative s'est survécue. M. le président Usteri a dit: La cause de l'initiative gisait dans la convention du Gothard et la convention du Gothard est maintenant morte ou prête à mourir. L'occasion de l'initiative disparaissant, la pensée qui inspirait l'initiative doit disparaître à son tour. Je ne pense pas que cela soit juste. La convention du Gothard a été l'occasion de l'initiative, mais la pensée de l'initiative a une très longue histoire. Lors des discussions de 1872 et de 1874 concernant la révision de la constitution, des pensées analogues à celle qui est à la base de l'initiative ont déjà surgi et le nom de M. Segesser, l'illustre avoyer de Lucerne, est lié intimement à cette extension des droits démocratiques.

Le Conseil fédéral en 1914, dans son message que vous connaissez et qui était l'œuvre, je peux le dire, de mon ancien collègue M. Hoffmann, a proposé le rejet de l'initiative. Ce message — j'ose le dire puisque j'en ai indiqué l'auteur, je puis aussi me permettre de l'apprécier sans avoir l'air de vanter le corps dont je fais partie — ce message est certainement très bien fait, avec la maturité d'esprit, avec la sagesse et la pondération et en même temps avec la pénétration qui caractérisaient l'intelligence si remarquable de M. le conseiller fédéral Hoffmann. Mais personne ne m'empêchera de dire que si l'initiative a été la fille de la bataille autour de la convention du Gothard, le message du Conseil fédéral a été aussi un peu conçu dans cette atmosphère de bataille et que, peut-être, il tendait à forcer le vote en exagérant les périls qui sont dans l'initiative elle-même.

De 1914 à 1919, cinq années se sont écoulées. Ces cinq années ont été pleines d'histoire. Elles ont révolutionné le monde surtout dans les esprits. Il n'y a rien d'étonnant qu'après cinq années, lorsque le Conseil fédéral fut amené, sur la proposition de mon prédécesseur au Département politique, le conseiller fédéral Calonder, à examiner encore une fois la question, il se soit prononcé en faveur de l'initiative. Les ombres de la votation future sur l'entrée de la Suisse dans la Société des nations se projetaient déjà en quelque sorte dans l'avenir. On se disait: Le peuple ne souffre plus aujourd'hui que des questions fondamentales puissent être tranchées définitivement par le parlement. Le peuple veut aussi avoir un mot à dire dans ces questions. Comme il n'aurait point admis que l'entrée de la Suisse dans la Société des nations fût un fait définitivement acquis par un vote du parlement, malgré qu'il n'y eût aucune dis-

position constitutionnelle qui obligeât à soumettre cet arrêté concernant l'entrée de la Suisse dans la Société des nations à la sanction populaire, comme, dis-je, le peuple n'aurait jamais admis cela, de même il se serait heurté à l'idée qu'à l'avenir, lorsqu'il s'agirait de conventions ou de traités internationaux ayant une portée profonde liant la liberté de la Suisse pour une période relativement très longue, lui, le peuple, n'eût rien à dire. Le Conseil fédéral s'est dit: Très probablement, le peuple, consulté aujourd'hui sur l'initiative, la voterait. En effet, l'initiative (il faut le reconnaître en toute objectivité et en toute impartialité) conçue dans un moment de colère et de bataille n'a cependant pas oublié une règle essentielle de la sagesse. Il faut que je rende cet hommage aux initiants et cet hommage est d'autant plus sincère que, je le pense, vous connaissez mon attitude dans la question de la convention du Gothard.

Vous vous souvenez sans doute de la discussion très animée que j'ai conduite ici même avec un de vos anciens collègues M. Eugène Richard. J'ai soutenu alors avec toute l'énergie d'une conviction, qui ne s'est point modifiée depuis (je tiens à le souligner) que la convention du Gothard n'était point un bien, mais était un moindre mal et que, comparée à la convention ancienne, elle était préférable.

J'ouvre ici une parenthèse. Vous savez que le traité de Versailles s'occupe de la convention du Gothard. Je l'ai toujours regretté et je le regrette encore aujourd'hui. Le traité de Versailles s'occupe de la convention du Gothard, parce qu'on a fait maître dans les esprits, un peu chez toutes les nations, que la convention du Gothard avait forgé pour la Suisse les chaînes de l'esclavage. Ce n'est pas exact. Le traité de Versailles est donc venu nous offrir un cadeau que nous n'avons pas recherché et qui consiste à faire que l'Allemagne est obligée d'accepter la dénonciation éventuelle pour autant que l'Italie soit aussi d'accord. Déjà auparavant, vous le savez, nous avions engagé des négociations avec l'Allemagne. L'Allemagne, avant le traité de Versailles, avait déclaré qu'elle était parfaitement disposée à accepter l'idée de la révision de la Convention du Gothard. Les faits ont d'ailleurs tellement bouleversé les conditions de l'exploitation des C. F. F. qu'aujourd'hui on peut bien dire que la Convention du Gothard est devenue un corps sans âme. J'ai défendu la Convention du Gothard, je la défendrai encore aujourd'hui en des circonstances égales. Je me différencie sur ce point de M. le président de votre commission qui, vous le savez, avec une bonne foi égale à la mienne, a combattu la Convention du Gothard. Je ferme ici la parenthèse, mais j'ajoute en poursuivant ma pensée, que je suis tout à fait sincère lorsque je rends hommage aux initiants, à mes adversaires d'un jour, en disant qu'ils n'ont point oublié les règles de la sagesse. En effet, ils n'ont point oublié que si l'on pouvait accepter de soumettre au peuple les traités internationaux, il fallait cependant en séparer, en excepter en quelque sorte toute la grande catégorie, la plus nombreuse, des conventions commerciales et douanières. C'est la raison qui fait que d'après l'initiative il faut soumettre au vote populaire facultatif les conventions ayant une durée au delà de 15 ans, mais que par contre on n'y soumet pas les conventions dont la durée est de 15 ans ou inférieure. On a voulu par cette distinction sauvegarder la liberté et la capacité

de négociation du Conseil fédéral et admettre, à l'avenir comme dans le passé, que les traités de commerce et les conventions douanières ne fussent point soumis au referendum facultatif. Lorsque les initiants ont établis cette démarcation, je crois qu'ils ont vu juste. Il y a, en effet, quelque chose de légitime dans la pensée qui consiste à dire: Si la Confédération est liée pour une période qui n'est pas très longue, que les Chambres soient souveraines. Il ne s'agit pas du Conseil fédéral, mais des Chambres, puisque le droit que le peuple revendique, il ne le revendique pas contre le Conseil fédéral, mais contre les Chambres. En effet, les traités internationaux, si l'initiative n'était pas votée, devraient quand même être soumis à l'avenir comme dans le passé à la ratification des Chambres. Il y a quelque chose de juste dans cette pensée qui consiste à dire: Si le pays n'est lié que pour peu de temps, eh bien, que les Chambres soient souveraines. Mais si le pays doit aliéner sa liberté pendant une période prolongée (on a admis 15 ans, on aurait aussi bien pu dire 20 ans), eh bien, si le pays doit être lié, s'il doit aliéner sa liberté pour une période très longue, le peuple doit avoir, s'il le veut, son dernier mot à dire. Voilà quel est le sens de l'initiative. En somme, les raisons favorables et les raisons contraires se tiennent à peu près la balance. Mais il reste incontestable que l'initiative est dans la ligne naturelle du développement de notre démocratie. Cela explique aussi pourquoi, lorsque le Conseil national, il y a quelques mois, eut à s'occuper de l'initiative, il l'accepta à l'unanimité. Si le Conseil national avait discuté de l'initiative en 1915 et qu'il n'y eût point eu de la guerre, cet objet aurait donné lieu sans doute à un très long débat; les avis auraient été profondément partagés. Mais la discussion n'intervenant qu'en 1920 cela a eu pour effet de trouver les esprits préparés et unis dans l'unanimité. Et voilà, pourquoi il est inexact de prétendre que la pensée des initiants se soit survécue.

L'initiative a lentement triomphé de toutes les résistances. Elle est considérée, aujourd'hui, comme acquise, dans les milieux populaires. Le Conseil fédéral aurait été bien mal inspiré, à mon avis, s'il avait voulu résister inutilement, alors qu'il pouvait être certain que l'échec le plus éclatant l'attendait devant le peuple. Sans doute, il faut avoir le courage de ne pas être d'accord avec le peuple, lorsqu'il y a des raisons qui empêchent cet accord. Mais, Messieurs, aller au verdict populaire pour combattre les instincts profonds du peuple, lorsqu'il n'y a point de raisons suffisantes pour une semblable attitude, c'est de la mauvaise politique. Cette mauvaise politique, le Conseil fédéral n'a pas voulu la faire. Voilà donc pour le fond.

Maintenant j'en viens à la question du contre-projet. Je dois dire que je ne comprends vraiment plus. Je constate tout d'abord ceci. S'il n'y avait eu que les deux textes allemands, texte de l'initiative et texte du projet, devant vous il n'y aurait point de discussions parmi vous, parce que je pense que personne ne soutiendra sérieusement qu'il y ait entre le texte du contre-projet de la majorité de votre commission et le texte allemand — sur les points en discussion — une différence quelconque. Tout à l'heure. M. Brugger disait que la rédaction de la commission est incontestablement meilleure que celle de l'initiative. Je n'en suis pas sûr; je pense, plutôt

que la rédaction allemande de l'initiative est meilleure que celle du contre-projet de la commission. Si on peut soutenir que le texte du contre-projet est meilleur que celui de l'initiative, cela ne peut s'entendre que dans un sens très relatif, comme je m'en vais vous le démontrer tout à l'heure. Le texte allemand de l'initiative est tel qu'il est presque intraduisible en français, tandis que le texte allemand de la majorité de la commission est très exactement traduisible aussi en français. L'avantage du projet de la commission n'est donc que dans une plus grande concordance des textes. L'avantage n'est point dans une meilleure rédaction du texte allemand. En effet, le texte allemand dit de la commission: « Staatsverträge und Bündnisse mit dem Auslande, die die Eidgenossenschaft auf eine Dauer von mehr als 15 Jahren verpflichten, sollen ebenfalls... ». Le texte de l'initiative dit: « Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als fünfzehn Jahren abgeschlossen sind, sollen ebenfalls... ». Où voyez vous que le texte de la commission soit plus clair en allemand qu'il ne l'est dans l'initiative? En toute bonne foi, je crois qu'on peut choisir l'un ou l'autre. La commission ne peut pas revendiquer pour elle le mérite d'une plus grande clarté.

Maintenant surgit la question suivante: Le texte français est-il aussi clair que le texte allemand? Ici j'admets que la commission, guidée par un scrupule très respectable de son président M. Usteri, a pu se dire que son texte français était meilleur que le texte français de l'initiative. Cependant (et je vais m'expliquer tout à l'heure) je me demande comment il aurait été possible en français et en italien (la question se présente pour les deux langues, en quelque sorte dans les mêmes termes) d'exprimer les idées que les initiants voulaient exprimer autrement qu'ils ne l'ont fait dans l'initiative. Voici le texte français: « Les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de 15 ans sont soumis également à l'adoption, etc. » « Pour plus de 15 ans », ici c'est clair. Pas de discussion possible. La discussion porte tout entière sur les mots « durée indéterminée ». La majorité de la commission prétend qu'un traité dénonçable après 15 ans ou avant est de durée indéterminée. Je le conteste, Messieurs. Dès qu'il y a la possibilité de déterminer la durée par la dénonciation, il ne s'agit plus d'un traité à durée indéterminée, mais d'un traité à durée apparemment indéterminée, mais en réalité déterminable par la dénonciation. Voilà pourquoi le texte français et le texte allemand disent en somme absolument la même chose, et voilà pourquoi il n'est point possible de trouver ou de reconnaître l'existence de cette lacune qu'on prétend y trouver si l'on subtilise. Cette lacune n'existe plus dès qu'on veut appliquer les normes traditionnelles de l'interprétation à l'examen des textes. Si un écrivain de langue française ou de langue italienne avait voulu traduire le mot « unbefristet » à la lettre il aurait été dans l'impossibilité de le faire. Il n'y a pas d'autre choix que « durée indéterminée », « durata indeterminata ». J'ai moi-même essayé de faire cette traduction de l'expression allemande en français ou en italien. Mon effort a été vain. Je n'ai pas réussi. Voilà donc quelle est la condition extraordinaire où vous vous trouvez. Sur le texte allemand, vous êtes complètement d'accord. S'il n'y avait que le texte allemand, personne parmi

vous n'aurait songé un instant à formuler un contre-projet. Vous voulez formuler un contre-projet parce que la langue française et la langue italienne ne sont pas à même, d'après vous, de traduire exactement le sens du texte allemand. Moi je prétends que ce sens est donné et bien traduit. Il me semble (et je le dis avec tout le respect que j'ai pour les membres du Conseil des Etats qui appartiennent à la partie allemande du pays) il me semble qu'ils devraient se rendre sans autre à l'affirmation que les représentants de la langue italienne et de la langue française leur donnent, que, suivant eux, il n'y a point de doute sur le sens et la portée du texte français et italien de l'initiative tel qu'il a été formulé par les initiants.

Dans ces conditions, vaut-il la peine de formuler un contre-projet? Je crois que vous courez le risque d'être accusés d'avoir voulu contrecarrer, corriger la volonté des initiants. Les initiants ne vous en seront pas reconnaissants du tout.

Telles sont les quelques raisons qui me font vous prier de renoncer au contre-projet et d'adhérer purement et simplement au vote du Conseil national.

Usteri, Berichterstatter der Kommissionsmehrheit: Ich gebe nicht zu, dass die Kritik des Gegenvorschlages vom deutschen Text ausgehen darf. Damit werden die Dinge auf den Kopf gestellt. Nicht der deutsche Text ist die Grundlage der Initiative, sondern der französische Text, und vom französischen Text ist dann die Uebersetzung ins Deutsche gemacht worden, die allerdings besser herausgekommen ist als der originale französische Text. Auch die französisch sprechenden Mitglieder der Kommission haben die Anfechtbarkeit des französischen Textes anerkannt. Das ist auch in dem Votum des Herrn Rütty zum Ausdruck gelangt. Ich kann deshalb auch nicht anerkennen, dass der Herr Vertreter des Bundesrates in der Lage ist, mit Grund behaupten zu können, dass die «duree indéterminée» die genaue Uebersetzung des deutschen Textes sei. Das steht auch im Widerspruch mit dem unzweifelhaften Text des schweizerischen Obligationenrechtes, und mit den Normen unserer Rechtssprache, und dies um so mehr als diese Gesetzesprache auch durchaus mit dem gemeinen Sprachgebrauch in Uebereinstimmung steht.

Herr Brügger glaubt, dass die Initiative dazu diene, die persönliche Politik des Bundesrates der letzten Jahre zu korrigieren oder ihr zu wehren. Darüber kann ich keine Auskunft geben, leider hat der Vertreter des Bundesrates seinerseits darüber keine Auskunft gegeben. Ich glaube daraus schliessen zu dürfen, dass er diese persönliche Politik des Bundesrates nicht zugibt.

Ich muss mich mit aller Entschiedenheit dagegen verwehren, dass man die Differenz zwischen dem Standpunkt der Mehrheit und der Minderheit der Kommission auf eine sogenannte Formfrage hinausziehen versucht. Das Initiativrecht als Ganzes ist ja ein sogenanntes Formalrecht. Der Unterschied zwischen den Anschauungen der Kommissionsmehrheit und der Kommissionsminderheit ist aber ein solcher des materiellen Rechtes innerhalb des Komplexes der Vorschriften über die Initiative. Der Streit geht über die Frage: welche Verträge sollen in der Initiative enthalten sein und welche nicht? Das ist eine eminent praktische und sachliche Angelegenheit, nicht eine

Redaktionsfrage. Hierzu habe ich ausgeführt und die Sache ist nicht widerlegt worden, dass sämtliche Verträge, die kündbar sind, de durées indéterminées sind; darum kommt man nicht herum. Herr Brügger hat darin Unrecht, dass es sich darum handle: Unterbreitung der Staatsverträge unter das Referendum, ja oder nein. Weit davon entfernt. Die Anhänger der Kommissionsminderheit schwören ja auf den deutschen Text, als den berechtigten Text, und da habe ich Ihnen gezeigt, dass sozusagen keine wichtigen Verträge bestehen und auch in Zukunft häufig vorkommen werden, Ausnahme abgesehen, die nicht kündbar wären. Nach dem deutschen Text aber sind die kündbaren Verträge dem Referendum entzogen. Also bleibt nur, qualitativ gesprochen, ein unbedeutender Rest von Staatsverträgen, denen die öffentliche Meinung regelmässig gar kein Interesse entgegenbringen wird. Das ist auch darin zum Ausdruck gekommen, dass in den letzten Jahren von der Staatsvertragsinitiative sozusagen gar nicht mehr gesprochen worden ist. Ich halte nicht dafür, dass es uns geziemt, dem Volke zu empfehlen, für unbedeutende und uninteressante Verträge sich das Recht des Referendums vorzubehalten und ihm gleichzeitig zu erklären: aber alle wichtigen Angelegenheiten internationaler Natur, die verbleiben der Bundesversammlung.

So ist die Situation. Also ist es mit der Entrolung der Fahne der Volksrechte nichts. Im übrigen aber, das wollen Sie auch bedenken und sich mit Ihrer Verantwortlichkeit auseinandersetzen, die Initiative kann der Steigbügel sein für Einführung des Referendums für alle Staatsverträge.

M. le président de la Confédération Motta: Il m'est absolument impossible, je le regrette, de laisser passer l'interprétation du texte français que vient de donner M. le président de la commission. Si l'interprétation qu'il donne était exacte, évidemment tout son raisonnement serait juste. Le raisonnement de M. le président de la commission consiste à dire: le texte allemand déclare que les traités dénonçables ne sont point soumis au referendum si la dénonciation peut se faire dans les quinze ans. M. le président de la commission vient en effet de parler de «kündbare Verträge». M. le président de la commission et la majorité de la commission avec lui déclarent ensuite que d'après le texte français tous les traités à durée indéterminée, même si la durée peut être déterminée par la dénonciation dans les quinze ans, sont soumis au referendum. Je crois que cette affirmation fait violence à la genèse de l'initiative et aux intentions des initiants. Je prétends, quant à moi, que le texte français dit exactement ce que dit le texte allemand et que cette concordance, si elle n'existe pas dans la formule rédactionnelle, existe certainement dans la pensée profonde et dans l'interprétation raisonnable.

Isler: Ich möchte nur eine Erklärung für mich abgeben. Ich stimme mit der Mehrheit für die Ablehnung; dagegen bin ich nicht für einen Gegenvorschlag. Ich möchte einfach ablehnen. Warum ich das tue, habe ich heute Morgen bei der Völkerbundsabstimmung gesagt.

Präsident: Ich schlage Ihnen vor, so abzustimmen, dass dem Antrag der Mehrheit derjenige der Minderheit gegenüber gestellt wird. Sofern Sie dem Antrag der Mehrheit zustimmen würden, würde ich Sie anfragen, ob Sie den Antrag II annehmen wollen oder nicht. Sie sind damit einverstanden.

Abstimmung. — Votation.

Für den Antrag der Kommissionsmehrheit 13 Stimmen
Für den Antrag der Kommissionsminderheit (Zustimmung zum Nationalrat) 13 Stimmen

Präsident: Ich stimme für Zustimmung zur Initiative. Damit ist die Abstimmung über Antrag II hinfällig geworden. Wir gehen über zur Behandlung des Postulates.

Postulat.

Usteri: Ich kann Ihnen nur mitteilen, dass die einstimmige Kommission die Notwendigkeit der Anordnung, die im Postulat vorgeschlagen wird, anerkennt. Ich beantrage Annahme.

M. le président de la Confédération **Motta:** Je voudrais seulement déclarer que le Conseil fédéral accepte le postulat.

Präsident: Das Postulat ist von keiner Seite bestritten; es wird als angenommen erklärt.

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

**Sitzung vom 8. Oktober 1920,
vormittags 8 Uhr.**

*Séance du 8 octobre 1920, à 8 heures
du matin.*

Vorsitz: } M. Pettavel.
Présidence: }

**916. Urheberrecht an Werken der Literatur
und Kunst.**

Droit d'auteur sur les œuvres littéraires et artistiques.

Fortsetzung. — Suite.

(Siehe Seite 368 hiervor. — Voir page 368 ci-devant.)

**Anträge des Herrn Pettavel
vom 28. September 1920.**

Art. 16.

Wenn die öffentliche Aufführung eines herausgegebenen Werkes nach fünf Jahren vom Urheber oder seinem Rechtsnachfolger noch nicht gestattet oder veranstaltet worden ist, so darf die Wiedergabe oder Aufführung jederzeit gegen Bezahlung einer angemessenen Vergütung an den Inhaber des Aufführungsrechtes vorgenommen werden.

Können sich die Parteien über die Vergütung nicht einigen, so wird ihr Betrag vom Richter festgesetzt.

Art. 17, Abs. 1.

Wer eine öffentliche Aufführung im Sinne von Art. 16 nach Ablauf der dort vorgesehenen Frist von fünf Jahren veranstalten will, kann von der zuständigen Behörde dazu ermächtigt werden, wenn er für die dem Inhaber des Aufführungsrechtes zukommende Vergütung vor der Aufführung Sicherheit leistet. Höhe und Art . . .

(Die Worte « wenn er glaubhaft macht, dass dessen Voraussetzungen zutreffen, und » werden gestrichen.)

**Propositions de M. Pettavel
du 28 septembre 1920.**

Art. 16.

Si après 5 ans la représentation ou l'exécution publique d'une oeuvre éditée n'ont pas été autorisées ou organisées par l'auteur ou ses ayants droit, elles pourront l'être en tout temps, moyennant paiement d'une indemnité équitable au titulaire du droit de représentation ou d'exécution.

A défaut d'entente entre parties, le juge fixera le montant de l'indemnité.

Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum. Volksbegehren. BB vom 7. Oktober 1920

Soumettre au référendum certains traités internationaux. Initiative populaire. AF du 7 octobre 1920

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1920
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	536
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.10.1920 - 08:00
Date	
Data	
Seite	378-392
Page	
Pagina	
Ref. No	20 029 040

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.