

andererseits beim Souverän dann die verdiente Abfuhr erfahren wird.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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