

der Materie nicht wahr oder wenn die Form nicht eingehalten ist, insbesondere wenn die formulierte Initiative und die allgemeine Anregung miteinander vermengt werden. Nun wissen Sie aus der Praxis der letzten Jahre, dass dieses Parlament in bezug auf die Frage der Einheit der Materie ausserordentlich grosszügig war. Ich erinnere an eine der letzten Volksabstimmungen, als es darum ging, das Niederlassungsrecht im Vollzug der Initiative unseres Kollegen Waldner zu reformieren. In diesem Zusammenhang hat man auch die Armeunterstützung neu geregelt. Man konnte sich damals sehr fragen, ob hier die Einheit der Materie noch gewahrt sei. Sie haben gefunden, sie sei gewahrt. Man war hier also recht grosszügig. Wenn nun aber die Verfassung und die Praxis zu dieser Verfassung davon ausgehen, dass man bereits Initiativen, welche die allgemeine Anregung und den formulierten Vorschlag der Form nach miteinander vermengen, für ungültig erklären soll, wieviel mehr geht dann ungeschriebenerweise unsere Verfassung doch davon aus, dass man auch Initiativen für ungültig erklären muss, die etwas sachlich Unmögliches, etwas völlig Absurdes, wie Herr Mugny gesagt hat, verlangen. In der Kommission wurden als Beispiele für eine solche sachliche Unmöglichkeit genannt eine Forderung, innert zehn Jahren sämtliche Nationalstrassen in den Boden zu verlegen (beispielsweise aus Umweltschutzgründen), oder, um bei diesem Umweltschutzproblem zu bleiben, das ja aktuell ist, wie wir heute morgen wieder gehört haben, ein Begehren, innert zweier Jahre sämtliche Ueberlandleitungen in den Boden zu verlegen, also zu verkabeln. So etwas wäre technisch und sachlich nicht möglich und daher nicht durchführbar. Es wäre wahrscheinlich auch nicht möglich, alle Schweizer und Schweizerinnen bereits mit 40 Jahren für AHV-berechtigt zu erklären, weil hierfür das Geld nicht vorhanden ist. Dinge, die man nicht machen kann, sind sachlich nicht durchführbar. Man dachte an ausgesprochene Extremfälle, an Extremfälle, wo es das Volk als eine Zumutung empfinden müsste, überhaupt zur Urne gerufen zu werden. Die Absicht der Minderheit ist, dem Volk einen solchen Urnengang, der hier einem Narrenang gleich käme, zu ersparen. Mehr will man nicht, aus Treue zur Verfassung, aus Treue zum Wortlaut der Verfassung. Wir sind uns, glaube ich, in der Sache einig. Herr Eng als Sprecher der Kommissionmehrheit hat Ihnen ebenfalls dargelegt, dass es nicht Aufgabe der Behörde sei, sachlich unmögliche Dinge zu vollziehen, und dass man aus dieser Ueberlegung heraus eine solche Initiative sollte für ungültig erklären können. Wenn wir uns aber in diesem Punkt schon sachlich einig sind, dann meinen wir von der Minderheit, dass man dies an sich auch ohne weiteres, um der Klarheit willen, im Gesetz festhalten soll. Der Vorschlag der Minderheit beinhaltet keine Beschränkung der Volksrechte. Wenn ich das sage, werden Sie mir das sicher abnehmen. Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

M. Aubert: Je vous invite à rejeter la proposition de la minorité pour les raisons suivantes: j'invoque d'abord une raison de forme, ensuite une raison de fond et enfin une raison très personnelle, à l'adresse de M. Alder lui-même, un argument *ad hominem*, en quelque sorte.

Tout d'abord, la raison de forme, qui a été très bien développée par le président de la commission, M. Eng. Si vous voulez mettre le doigt dans cet engrenage redoutable qu'est la limitation matérielle de la revision de la constitution, faites-le au moins dans la constitution elle-même, non pas à l'occasion d'une revision législative. Je sais bien que M. Alder me répondra: c'est implicite dans la constitution. Cela m'ennuie, mon cher collègue, de penser que des restrictions telles que l'unité de la matière et l'unité de la forme se trouvent dans la constitution, aux articles 121, 3e et 4e alinéas. Tandis que la restriction que vous nous proposez aujourd'hui, qui est bien plus dangereuse et plus vague que les autres, ne serait pas expressément dans la constitution. Autrement dit, les petites barrières seraient explicites, la grande et redoutable barrière

serait tacite, c'est cela que nous ne pouvons pas accepter. Quant à votre insinuation de tout à l'heure, sur la désinvolture dont ce Conseil aurait fait preuve en instaurant un délai pour la récolte des signatures d'une initiative, j'imagine que vous l'avez faite avec un certain sourire, car vous n'y croyez pas vous-même. Vous savez fort bien que le problème du délai se pose autrement: l'article 122 de la constitution laisse au législateur le soin de régler les modalités du dépôt de l'initiative. La preuve que vous n'y croyez pas, c'est que vous avez fait vous-même une proposition en ce sens, en demandant un délai de deux ans.

Je passe à l'argument de fond. La question que vous posez est extrêmement grave, mais j'ai le sentiment que la solution que vous pensez lui apporter est inappropriée. D'abord, votre texte, pris au pied de la lettre, ne dit pas grand-chose. Ensuite, l'idée que vous avez derrière la tête, qui, elle, est soutenable, est mal exprimée par votre texte. Enfin, il y en a d'autres qui s'empareront de votre texte pour en faire quelque chose que vous ne désirez pas vous-même.

La phrase que vous nous proposez ne dit pas grand-chose: qu'est-ce qui est vraiment irréalisable, «sachlich unmöglich»? Bien peu de choses, à vrai dire. Vous êtes obligé de tomber dans les exemples les plus académiques pour essayer de nous convaincre de la vertu de votre formule. De quoi parlait tout à l'heure M. Mugny? De «l'abolition de tous les impôts fédéraux», si j'ai bien compris. Que disait M. Alder? «L'AVS depuis 40 ans.» Ce ne sont pas ces initiatives-là qui donneront jamais matière à débat dans ce Conseil.

En ce qui concerne votre propre idée, elle est beaucoup plus soutenable. Vous avez dit: «La genèse de cet amendement, c'est l'histoire de l'initiative de l'Action nationale.» C'est vrai que cette initiative pose un grand problème. Vous avez bien voulu dérouler devant nous les rapports entre le droit international public et le droit national. J'aurais été, à la rigueur, tenté de vous suivre, si votre proposition avait dit que «l'Assemblée fédérale peut déclarer nulle l'initiative populaire dont le contenu est contraire aux obligations que le droit international public fait à notre pays». Or tel n'a pas été le cas. Vous vous êtes rallié à une formule plus creuse, tellement creuse même qu'elle finit par être très profonde et par receler maintes tentations pour certains esprits.

D'autre, en effet, viendront après vous. Ils nous diront par exemple, qu'il est irréalisable et impossible de mettre en cause la garantie de la propriété et ils proposeront, par conséquent, de déclarer nulle une initiative qui demanderait un prélèvement sur la fortune. Ils prétendront encore qu'il est irréalisable et impossible de modifier notre système économique et la manière dont fonctionnent les entreprises. Avec le texte que vous nous proposez, je ne doute pas que, l'an dernier, certains de nos collègues auraient conclu à la nullité de l'initiative sur la participation. Ils viendront dire enfin que la structure fédérative de la Suisse est tellement ancrée dans nos institutions qu'une initiative qui voudrait la changer profondément serait irréalisable et par conséquent impossible. Bref, vous savez aussi bien que moi que, si nous vous suivions, vous donneriez un instrument à des milieux de l'opinion publique qui ne sont pas les vôtres et que vous ne cherchez pas vraiment à soutenir.

J'en arrive maintenant au troisième argument, qui est d'ordre personnel, *ad hominem* Lundi, Monsieur Alder, vous avez prononcé un fort beau discours, vous nous avez fait part de vos craintes, vous nous avez dit: «Je sens, je subodore, dans les propositions du Conseil fédéral et dans celles de la majorité de la commission, une fâcheuse tendance à rétrécir les droits populaires et à limiter la démocratie directe.» Vous avez conclu en nous invitant, dans le doute, à choisir les solutions les plus ouvertes, les plus favorables au droit de référendum et au droit d'initiative. Vous avez, ce jour-là, fort bien parlé. Je regrette que

vous ne soyez pas allé jusqu'au bout de votre pensée et que vous ayez, aujourd'hui, appuyé une proposition qui pourrait, un jour, par le sens qu'on lui donnerait, devenir meurtrière pour nos institutions. Aussi, Mesdames et Messieurs, je vous prie d'écouter M. Alder lorsqu'il parle le lundi et non pas lorsqu'il parle le mercredi.

Müller-Zürich: Ich bitte Sie, dem Antrag des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Gewiss hätte man z. B. in Absatz 1 des bundesrätlichen Vorschlages unter Umständen entsprechend der bisherigen Praxis und allgemeinen Rechtslehre als authentische Interpretation noch Näheres ausführen können, etwa im Sinne, wie es Giacometti und Fleiner seinerzeit formuliert haben, als sie das Prinzip der Einheit der Materie folgendermassen näher umschrieben: «Die Einheit der Materie ist gegeben, wenn die einzelnen Punkte der Volksinitiative innerlich zusammenhängen. Der innere Zusammenhang muss auch zwischen den einzelnen geplanten Massnahmen selber bestehen. Dies ist dann der Fall, wenn die vorgeschlagenen Massnahmen in einer logischen Beziehung zueinander stehen, die eine also logischerweise die andere zur Folge hat, oder wenn die geplante Massnahme notwendiges Mittel für die Anwendbarkeit der andern ist. Denn in einem solchen Falle wird im allgemeinen die Zustimmung zu einer der vorgeschlagenen Massnahmen diejenige zu den anderen nach sich ziehen.» (Giacometti, S. 731 des «Bundesstaatsrechts».) Dagegen hat offenbar die Kommission mit triftigen Argumenten darauf verzichtet, eine nähere Interpretation, die weiter ginge als der Verfassungstext selber lautet, zu formulieren. Der Minderheitsantrag sprengt auf dem Gesetzgebungsweg den verfassungsrechtlichen Rahmen. In Artikel 121 der Bundesverfassung sind die Ungültigkeitsgrenzen erschöpfend enumeriert. Herr Bundesrat Graber hat sich zu dieser staatsrechtlichen Frage im Ständerat eindeutig geäussert. Er verneinte in der Ständeratsdebatte ausdrücklich materielle Grenzen des Initiativrechts. Er fügte unter Berufung auf die Staatsrechtslehrer Burckhardt, Huber und unseren Kollegen Aubert, den Sie soeben gehört haben, hinzu: «Wenn man schon für unsere Demokratie befremdlicher Weise eine Begrenzung des Initiativrechts einführen wolle, dann solle man es nicht auf dem Schleichweg eines einmaligen Parlamentsbeschlusses oder auf dem Gesetzgebungswege tun, sondern man solle den Mut aufbringen, diese Begrenzung auf dem ordentlichen Wege der Volksabstimmung in der Verfassung zu verankern.» Diesen Mut hatte bekanntlich der Ständerat nicht. Der Vorschlag der Minderheit würde Interpretationsfreudigkeit, aber auch Willkür Tür und Tor öffnen. Gerade z. B. die Frage, ob Völkerrecht auch Verfassungsrecht breche, wobei Herr Alder offenbar dazu neigt, dass Völkerrecht Verfassungsrecht bricht, ist heute in der Rechtslehre noch absolut umstritten. Der Bundesrat neigt vorläufig noch dazu zu erklären: «Selbst eine völkerrechtswidrige Initiative muss, wenn alle anderen formellen Erfordernisse erfüllt sind, vors Volk gebracht werden; wenn diese Initiative schliesslich angenommen wird, dann ist der Bundesrat eben gezwungen, entsprechend seine völkerrechtlichen Bindungen zu lösen und neu zu regeln.» Im gleichen Sinne wie Kollege Aubert bitte ich Sie daher, den Minderheitsantrag abzulehnen und dem Vorschlag von Bundesrat und Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	88 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	18 Stimmen

Art. 74

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit I

(Muheim, Alder, Bretscher, Mugny, Schaffer, Waldner)

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Stimmzettel, auf denen eine oder beide Fragen mit Ja oder Nein beantwortet werden, sind gültig.

Abs. 3

Eine Vorlage ist angenommen, wenn ihr mehr als die Hälfte der gültig Stimmenden und der Stände zustimmen.

Abs. 4

Bei Annahme beider Vorlagen durch Volk und Stände gilt jene mit der grösseren Zahl der Ja-Stimmen als angenommen.

Minderheit II

(Waldner, Merz)

Abs. 1

Beschliesst die Bundesversammlung im Sinne von Artikel 27 Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes einen Gegenentwurf, werden den Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel folgende Fragen vorgelegt:

Wollen Sie die Volksinitiative annehmen?

oder

Wollen Sie den Gegenentwurf der Bundesversammlung annehmen?

– wenn die Initiative von Volk und/oder Ständen abgelehnt wird

Abs. 2 und 3

Streichen

Abs. 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 74

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité I

(Muheim, Alder, Bretscher, Mugny, Schaffer, Waldner)

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Les bulletins de vote qui répondent par oui ou par non à une ou à deux questions sont valables.

Al. 3

Un projet est accepté lorsque plus de la moitié des électeurs et des cantons ont donné une réponse affirmative.

Al. 4

Lorsque le projet et le contre-projet sont acceptés par le peuple et les cantons, celui des deux qui a obtenu le plus grand nombre de oui est accepté.

Minorité II

(Waldner, Merz)

Al. 1

Lorsque l'Assemblée fédérale adopte un contre-projet au sens de l'article 27, 3e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, les questions suivantes sont soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote:

Acceptez-vous l'initiative populaire?