

gesetzt, die den ganzen Fragenkomplex zu prüfen hätte. Erst dann würde sich das Parlament definitiv zu diesem Vorschlag äussern können. Ich glaube, wir sollten die Möglichkeit nicht verpassen, mit einem Ja wenigstens der Prüfung des Fragenkomplexes grünes Licht zu geben und sie nicht auf die lange Bank der Totalrevision der Bundesverfassung zu verschieben. Das wäre nach meiner Meinung eine der ureigensten Aufgaben unseres Parlaments. Sie würden sich also überhaupt nichts vergeben, sondern einfach den Weg freimachen zur Prüfung einer staatspolitisch hochwichtigen Frage, die in zunehmendem Masse auch unsere Mitbürger beschäftigt und interessiert. Ich halte daher an der Initiative fest.

**M. Debétaz:** Le problème est clairement exposé dans les rapports écrits qui nous ont été remis. Mon intervention sera dès lors très brève. Si je tiens à la faire, ce n'est pas au sujet de la proposition de la commission, que j'approuve, c'est en raison des considérations qui sont jointes au rapport de la commission et qui évoquent la possibilité d'examiner ultérieurement le problème soulevé par l'auteur de l'initiative. Je tiens à souligner que ce n'est pas seulement en ce moment qu'il serait inopportun de reviser la disposition exigeant une majorité des cantons pour modifier la constitution. C'est inopportun et ce sera inopportun en tout temps. Le terme «inopportun» me paraît au surplus nettement trop doux, nettement insuffisant. Une telle révision aurait des conséquences graves, très graves, je pèse mes mots. On voudrait créer un problème de minorité qu'on ne s'y prendrait pas autrement.

Je suis résolument opposé à ce que l'on affaiblisse d'une façon quelconque la portée de la disposition mise en cause par notre collègue M. Jaeger. Il faut absolument éviter de diminuer l'influence des cantons, des régions, que la loi du grand nombre ne favorise pas. C'est tout simplement indispensable à l'équilibre helvétique. Si on suivait notre collègue, M. Jaeger, d'une façon ou d'une autre, à un moment ou à un autre, on agirait d'une manière si contraire à tout ce qui fait, à ce qu'est la Suisse, à ce que doit être la Suisse, que je ne peux pas l'imaginer.

En conclusion, classons l'initiative de M. Jaeger, purement et simplement, sans attendre, définitivement; écartons à tout jamais l'idée qui est à la base de cette malencontreuse initiative.

**M. Aubert:** Le groupe libéral m'a chargé de dire quelques mots au sujet de l'initiative de M. Jaeger.

Premièrement, j'aimerais attirer votre attention sur la date de cette initiative. Elle a été déposée le 3 mars. Pourquoi? Parce que, le 2 mars, avait eu lieu un vote constitutionnel assez particulier; l'article conjoncturel venait d'échouer de peu, faute de la majorité des cantons. Mon cher collègue, j'ai perdu avec vous cette bataille. En 1970 déjà, avec vous, j'avais perdu la bataille du premier régime financier de M. Celio. Je suppose que vous avez perdu en 1973, alors que, là, j'ai gagné. Bref, vous avez subi trois défaites à cause de la règle de l'article 123, je n'en ai subi que deux. Vous avez donc un peu d'avance. Il n'en demeure pas moins que votre proposition est l'initiative du dépit; c'est par dépit que vous l'avez déposée et je crains que vous ne donniez l'impression à l'opinion publique d'être un mauvais perdant. On ne fait pas de bonne politique sous l'empire de la colère.

Deuxième remarque: vous nous proposez de substituer à la règle de la double majorité une règle où le frein serait desserré. Vous dites, par exemple: le quorum de huit cantons serait suffisant pour l'adoption d'une révision constitutionnelle. J'attire l'attention de cette assemblée sur le fait qu'en descendant de 11 à 8, on vide la règle de sa substance. Nous avons eu cinq cas, dans l'histoire de la Suisse, où la majorité des cantons a tenu en échec une majorité positive du peuple suisse. Si nous prenions le chiffre de 8, et même le chiffre de 9, ces cas, de cinq, se ramèneraient à un seul; il n'est, en effet, arrivé qu'une

seule fois que l'opposition des cantons fût supérieure à quatorze; c'était en 1955. Si c'est cela que veut M. Jaeger, autant ne plus parler des cantons.

Troisièmement. Il est évident qu'on peut modifier l'article 123. Juridiquement, la constitution est révisable en tout temps, totalement ou partiellement. Mais j'estime qu'ici, nous sommes en présence d'un engagement moral. Notre Etat fédératif est fondé sur la promesse qui a été faite, en 1848, aux cantons vaincus; promesse selon laquelle la nouvelle constitution ne serait pas modifiée, à l'avenir, sans l'accord de la majorité des cantons. Vous avez d'ailleurs vous-même, Monsieur Jaeger, dit que vous étiez sensible à cette promesse. Plus exactement, vous y étiez sensible, tant qu'elle ne produisait pas d'effet. Mais, maintenant qu'elle commence d'en produire, elle vous paraît trop lourde. A mon avis, cette promesse de 1848, répétée en 1874 et en 1891, nous a valu la paix confédérale. Il ne serait ni juste ni sage de la retirer aujourd'hui.

Quatrièmement. Il y a dans l'exposé des motifs, dans les propos qu'on a prêtés à M. Jaeger, des phrases qui, malgré toute la science que notre collègue a démontrée au cours de cette législature, nous amènent à penser qu'il n'a pas bien compris notre système constitutionnel. Je n'ai pas le texte sous les yeux, mais il y est dit quelque part qu'il n'est pas logique de traiter différemment la révision de la constitution et la révision de la loi. Monsieur Jaeger, ce débat a déjà eu lieu bien avant nous, avant vous, avant moi, en 1874, où la question a été vidée jusqu'au fond et où les hommes politiques d'alors ont bien compris qu'il y a une différence entre reviser la constitution, et notamment donner une compétence à la Confédération, ce pour quoi il faut la majorité des cantons, et légiférer au niveau fédéral en application de cette compétence, contre quoi les cantons n'ont plus rien à dire. Il y a une différence logique évidente entre le niveau constitutionnel et le niveau législatif. Je m'étonne que vous ne l'avez pas vue.

Cinquième point. Ici, je reprends un précepte politique qui a parfois provoqué en moi un certain agacement: opposez-vous au commencement; *principiis obsta*. Si vous commencez de manipuler la règle de l'égalité du peuple et des cantons, de toucher à l'article 123, après, c'est le Conseil des Etats qui y passera. Je sais bien que vous ne faites pas ce pas aujourd'hui, mon cher collègue, mais, avec la même logique qui vous fait supprimer la double majorité du peuple et des cantons, vous arriverez aussi un jour à demander que soit pondérée la représentation des cantons au Conseil des Etats. Je vous prie donc de vous opposer au principe.

Sixième point. Qu'a-t-on fait jusqu'à maintenant avec l'article 123? Quel a été l'usage effectif de cette disposition? S'il est arrivé quelquefois que les cantons tiennent en échec la majorité populaire, c'était toujours sur la question du partage des compétences. Ça l'a été en 1866, ça l'a été en 1955 – encore qu'ici on puisse en discuter –, ça l'a été évidemment en 1970, en 1973, en 1975. Et je trouve qu'il est juste que, dans les votes où l'on partage les compétences entre la Confédération et les cantons, ceux-ci puissent s'opposer à une perte de leurs pouvoirs.

J'arrive donc à des conséquences diamétralement opposées à celles que vous avez tirées tout à l'heure: c'est justement parce que les cantons ont pu s'opposer au régime financier numéro 1 de M. Celio, à l'article sur l'enseignement, à l'article conjoncturel, que la règle a fait la preuve de son utilité.

Il n'y a qu'une hypothèse qui me cause un certain souci. Si, un jour, dans une matière d'importance nationale, qui ne toucherait en rien à la structure fédérative de notre pays, les cantons tenaient en échec la volonté populaire, j'aurais, je dois le dire, quelque inquiétude pour l'avenir de la règle. Je pense par exemple au suffrage féminin. Si le suffrage féminin, au niveau fédéral, avait échoué à cause de l'opposition des cantons, c'aurait été, j'en conviens, très pénible. Je pense aussi à l'interdiction de l'exportation d'armes. Si elle avait échoué non pas à cause de la volonté populaire, mais à cause de la seule volonté des cantons, alors que

cette règle n'a rien à voir avec le fédéralisme, je conviens qu'il y aurait eu matière à quelque embarras. Mais, tout d'abord, de tels cas ne se sont encore jamais produits. De surcroît, la distinction entre ce qui touche à la structure fédérative et ce qui n'y touche pas n'est pas si facile à faire. Enfin, je suis convaincu que certaines déceptions que M. Jaeger a pu éprouver ne se reproduiraient plus, si nous développons suffisamment l'initiative législative. Et c'est ma conclusion: mettez dans la constitution le moins de détails possibles, parce qu'une fois qu'ils sont dans la constitution, ces détails-là seront, durablement, je l'espère, garantis par l'exigence de la double majorité.

**Oehler:** Die CVP-Fraktion hat sich eingehend mit der Initiative beschäftigt und beantragt Ihnen einstimmig, sie abzulehnen, weil wir sie als schlechten Versuch an einem untauglichen Objekt betrachten, die Verhältnisse in unserem Staat zu ändern. Ständemehr wie Ständerat standen an der Wiege unseres Staates und machten es damals überhaupt erst möglich, diesen Staat zu schaffen. Darum halte ich es für mehr oder weniger vermessen, wenn Herr Jaeger den damaligen Verfassungsschöpfern Unlogik vorwirft. Wenn wir über die Grenzen blicken und sehen, was jene Völker in bezug auf ihre Verfassungs- und Gesetzgebungsgeschichte erlebten, sollten wir doch froh sein, auf unser Ständemehr und den Föderalismus zählen zu können. Ständemehr und Ständerat sind nach meiner Ansicht ein klares Bekenntnis zum Schutz der Minderheiten in unserem Staat. Ich bin der Ansicht, es sei nicht notwendig, ein Instrument abzuschaffen, weil es in den letzten Jahren endlich zum Tragen gekommen ist, und zwar in einer Weise, wie man es zur Zeit seiner Schaffung beabsichtigt hatte.

Die wenigen Fälle, die Herr Jaeger hier anführte, hätte man beispielsweise mit besserer politischer Aufklärungsarbeit in jenen Kantonen ändern können. Dabei gab es – z. B. am 2. März – Sieger und Verlierer. Herr Jaeger zählte sich zu den Verlierern, weshalb er am 3. März mit seiner Initiative vor unseren Rat kam.

Ich war Mitglied jener Kommission, welche die Initiative Jaeger vorzubereiten hatte und war damals der Auffassung – und bin es noch heute –, dass sich die Kommission während eines halben Tages mindestens so eingehend und tiefgründig mit dem Problem beschäftigt hat, wie es Herr Jaeger tat, als er seine paar Zeilen für die Initiative verfasste.

Möglicherweise hat das Ständemehr einen Einfluss auf die Stimmbeteiligung in verschiedenen Kantonen, aber nicht in derartigem Mass, dass man deswegen ein wichtiges Instrument in diesem Staat abschaffen sollte.

Bis dahin hat Herr Jaeger immer jene 160 Appenzeller angeführt, die am 2. März die 30 000 bis 50 000 Zürcher vergewaltigt hätten. Wenn die 160 Appenzeller das wirklich tun konnten, halte ich das für eine gewaltige Leistung.

Die Konsequenzen der Initiative hat Herr Jaeger meiner Meinung nach verniedlicht; Sie haben das schon in den Voten der Herren Aubert und Debétaz gehört, weil wir im Falle einer Annahme in bezug auf unser Verhältnis zwischen Mehrheiten und Minderheiten in eine schwerwiegende Staatskrise hineingeraten könnten. Ich halte ein gutes Verhältnis zwischen Mehrheiten und Minderheiten, beispielsweise wegen der Randgebiete und der Sprachminderheiten, für wichtig.

Aus diesen Ueberlegungen beantragt Ihnen die einstimmige CVP-Fraktion, die Initiative Jaeger abzulehnen.

**Baumberger:** Die freisinnig-demokratische Fraktion hat sich bei der Beurteilung der Einzelinitiative Jaeger-St. Gallen von folgenden Ueberlegungen leiten lassen:

Die Tatsache, dass im Bund bei der Verfassungsgesetzgebung neben die Mehrheit der Stimmbürger auch die Mehrheit der Kantone zu treten hat, ist die natürliche Konsequenz des komplexen bundesstaatlichen Aufbaus der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Die Verbindung von Volks- und Ständesouveränität bildete und bildet noch

heute die Basis unseres föderalistischen Staatswesens. Was in der Verfassung von 1848 als Ausgleich von Zentralismus und Föderalismus angestrebt wurde, hat sich in der Vergangenheit durchaus bewährt, und es besteht kein Grund zu einer Aenderung.

Wohl ist es richtig, dass es in den letzten fünf Jahren häufiger, genauer gesagt dreimal, zu Differenzen zwischen den Volks- und dem Ständemehr gekommen ist. Man macht sich die Lösung dieses Problems indessen zu einfach, wenn man die entsprechende Verfassungsregel umstossen will, oder, um mit den früheren Worten unseres Kollegen Aubert zu sprechen: Man kann doch eine Regel nicht aufheben, nur weil sie funktioniert. Wir sollten uns vielmehr überlegen, welches die Ursachen der häufigeren Nichtübereinstimmung von Stände- und Volksmehr sind. Im Gegensatz zum Initianten sind wir im übrigen der Ansicht, dass eine Aenderung der bestehenden Verfassungsnorm über das Ständemehr die politischen Spannungen nicht herabsetzen, sondern im Gegenteil vergrössern müsse. Die Resultate der am Ständemehr gescheiterten Vorlagen deuten vor allem auch dahin, dass wir uns intensiver um eine Verminderung der wirtschaftlichen und politischen Spannungen zwischen den starken und volkreichen Zentren und den schwächeren Gliedstaaten bemühen sollten.

Angesichts der zahlreichen, angenommenen Verfassungsänderungen lässt sich nicht behaupten, dass die heutige Regelung des Ständemehrs Verfassungsänderungen übermässig behindere. Es ist auch durchaus logisch, dass an Verfassungsänderungen, die den obersten Staatswillen darstellen, qualifizierte Anforderungen gestellt werden.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass es zu einer Aenderung der heutigen Verfassungsbestimmung ebenfalls einer Mehrheit der Ständesstimmen bedarf, und über das Ergebnis einer solchen Volksabstimmung herrschen wohl kaum Zweifel.

Aus diesen Ueberlegungen empfiehlt Ihnen die freisinnig-demokratische Fraktion einhellig, die Initiative Jaeger abzulehnen.

**Widmer:** Ich möchte mich nicht mit allen Begründungen von Herrn Jaeger identifizieren. Ich möchte mich auch nicht ohne Vorbehalt identifizieren mit seiner ganzen Initiative. Ich gehe sogar soweit und stimme Herrn Oehler zu, wenn er sagt, er freue sich darüber, dass 160 Appenzeller dem Kanton Zürich gegenüber siegreich geblieben sind. Als Zürcher müssen wir soviel Generosität haben, um zu einem solchen Resultat bewusst ja sagen zu können. Ich glaube, hier haben wir keine Differenz.

Aber ich fühle mich verpflichtet, das Wort zu ergreifen aufgrund der Ausführungen von Herrn Aubert und teilweise auch von Herrn Oehler; insbesondere deshalb, weil Herr Jaeger unterschoben wird, er habe eine Initiative, gewissermassen aus «dépît» und «colère», also nur aus Zorn eingereicht. Herr Oehler hat gesagt, es sei Vermessenheit, sich Gedanken zu machen und einen Vorstoss zu unternehmen, der sich mit grundlegenden Gedanken unseres in der Verfassung verankerten Ständemehrs beschäftigt.

So kann das Parlament den gutgemeinten Vorstoss eines einzelnen Mitgliedes, der sich auf unsere Verfassung bezieht, nicht einfach unter den Tisch wischen. Was Herr Jaeger angeschnitten hat – das lässt sich nicht bestreiten –, ist ein echtes Problem unseres Landes. Ich stimme hier viel eher Herrn Baumgartner zu, der dies in seinem Votum, das er im Namen seiner Fraktion abgegeben hat, ein wenig hat durchklingen lassen.

Was mich bewegt, hier ganz kurz das Wort zu ergreifen, ist, dass ich es empfinde – erlauben Sie mir diese Bemerkung –, wie man den ernstgemeinten Antrag eines Politikers, der einer Minderheit angehört, derart diskussionslos einfach ablehnen will. Eine solche Erstarrung unserer Politik, wenn man nicht einmal mehr über die Verfassung diskutieren darf, ist eine Gefahr für unser Land. Ich möchte jetzt nicht ein zusätzliches Thema zur Diskussion stel-