

Bundesblatt

82. Jahrgang.

Bern, den 3. September 1930.

Band II.

*Erscheint wöchentlich. Preis 20 Franken im Jahr, 10 Franken im Halbjahr, zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.
Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. --- Inserate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern.*

2607**Botschaft**

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Revision
des Art. 72 der Bundesverfassung (Grundlage für die Wahl
des Nationalrates).**

(Vom 2. September 1930.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Der Nationalrat hat in seiner Sitzung vom 26. Juni dieses Jahres auf
Antrag der Herren Guntli und Klöti folgende beiden Postulate angenommen:

Postulat Guntli.

«Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen und Bericht
einzubringen, ob nicht eine Revision des Art. 72 der Bundesverfassung
(Wahl des Nationalrates) in dem Sinne vorgenommen werden sollte,
dass

entweder die geltende Repräsentationsbasis von 20,000 Seelen
der Gesamtbevölkerung angemessen erhöht,
oder ausschliesslich die Bevölkerung schweizerischer Nationalität
als Grundlage genommen werde.»

Postulat Klöti.

«Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen und darüber Bericht und
Antrag einzubringen, ob nicht Art. 72 der Bundesverfassung (Wahl
des Nationalrates) in dem Sinne geändert werden sollte, dass eine feste
Zahl der Mitglieder des Nationalrates bestimmt wird und die Verteilung
der Sitze unter die Kantone und Halbkantone nach jeder Volkszählung
entsprechend der Wohnbevölkerung zu erfolgen hat, unter Beibehaltung
der Garantie von mindestens einem Vertreter für jeden Kanton und
Halbkanton.»

Wir werden zunächst den zweiten Teil des Postulats Guntli (Wahl des
Nationalrates auf Grund der Bevölkerung schweizerischer Nationalität)
prüfen und hierauf den ersten Teil dieses Postulates (Erhöhung der Reprä-
sentationsbasis) zusammen mit dem Postulat Klöti (feste Mitgliederzahl
des Nationalrats) behandeln.

I. Bevölkerung schweizerischer Nationalität als Grundlage für die Wahl.

1. Geschichtliches.

Die Vorschrift von Artikel 72 der Bundesverfassung, wonach die Mitglieder des Nationalrates auf der Grundlage von einem Abgeordneten auf je 20,000 Seelen der Gesamtbevölkerung gewählt werden, stammt aus dem Jahre 1848. Sie ist bis zu dem Tage unbeanstandet geblieben, da Herr Amsler und andere zürcherische Mitglieder des Nationalrates durch eine Motion verlangten, dass die für das Jahr 1900 vorgesehene allgemeine Volkszählung vorgeschoben werde, damit sie schon den Wahlen von 1899 als Grundlage dienen könne. Damit sollte den Kantonen mit starker Bevölkerungszunahme, insbesondere dem Kanton Zürich, ermöglicht werden, die Zahl ihrer Vertreter im Parlament bereits vor dem Jahre 1902 zu erhöhen. Auf diese Herausforderung der Städtkantone antworteten die vorwiegend landwirtschaftlichen Kantone in der gleichen Sitzung vom 17. Dezember 1897, in der Herr Amsler seine Motion begründete, mit einer Gegenmotion Hochstrasser-Fonjallaz, die den Bundesrat einlud, einen Bericht vorzulegen über eine Revision des Artikels 72 der Bundesverfassung, wonach inskünftig die Ausländer bei der Berechnung der Vertretungszahl ausser Betracht fallen sollten.

Beide Motionen wurden erheblich erklärt. Auf Grund eines ablehnenden Berichtes des Bundesrats (BBl. 1898 II, 698) begrub indessen der Nationalrat durch einstimmigen Beschluss vom 18. April 1898 diese beiden Anträge, oder er glaubte wenigstens, sie zu begraben. Der Ständerat nahm in seiner Sitzung vom 20. April hiervon Kenntnis.

Doch die Herren Hochstrasser und Fonjallaz, denen sich der spätere zürcherische Nationalrat Bopp anschloss, griffen die in ihrer Motion aufgeworfene Frage in Form eines Volksbegehrens wieder auf und reichten im Frühling 1902 beim Bundesrate einen von 58,000 Bürgern unterstützten Revisionsentwurf zu Artikel 72 der Bundesverfassung ein. In seinem Berichte vom 28. November 1902 (BBl. V, 565), dessen Ausführungen wir uns heute noch anschliessen, stellte der Bundesrat den Antrag auf Verwerfung. Die Verhandlungen hierüber fanden im Frühling 1903 in einer besonderen Tagung des Parlaments statt (Sten. Bulletin 1903, Seiten 2 bis 47 und 87 bis 101). Beide Räte stimmten den Schlussfolgerungen des Bundesrates zu, der Nationalrat mit 103 gegen 15 Stimmen (16 Enthaltungen), der Ständerat mit 25 gegen 8 Stimmen (3 Enthaltungen).

Die für und wider die angestrebte Reform ins Feld geführten Gründe lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die Anhänger des Begehrens machten vor allem der Bundesverfassung zum Vorwurf, sie, die doch im gleichen Artikel 72 bestimmt, der Nationalrat werde «aus Abgeordneten des schweizerischen Volkes gebildet», habe die logischen Folgerungen aus diesem Grundsatz nicht gezogen. Durch das Abstellen auf die Gesamtbevölkerung werde überdies Artikel 4 der Bundesverfas-

sung verletzt, der erklärt, alle Schweizer seien vor dem Gesetze gleich. Man könne doch kaum von Gleichheit reden, wenn der Kanton Genf mit 78,724 Einwohnern schweizerischer Nationalität auf 7 Abgeordnete Anspruch habe, während der Kanton Freiburg, der 123,393 Schweizerbürger zählt, sich mit 6 Vertretern begnügen müsse; wenn Basel-Stadt mit 69,446 Schweizern 6 Nationalräte nach Bern entsende, Basel-Land mit 60,949 schweizerischen Einwohnern aber die Hälfte wemger. Da die Ausländer sich naturgemäss in den Städten niederlassen, seien die Grundlagen der Verfassung zum Nachteile der Landkantone gefälscht worden. Im Jahre 1848 sei in der Tat die Zahl der Ausländer noch unbedeutend — bloss 71,570 — gewesen und selbst im Jahre 1874 habe sie nur 150,907 betragen. Die Volkszählung von 1900 habe hingegen bereits 384,724 Ausländer nachgewiesen, das heisst 11,6% der Gesamtbevölkerung, und der Prozentsatz sei weiterhin fortwährend gestiegen. Mehrere Kantone hätten denn auch schon die Konsequenzen aus dieser Veränderung gezogen: während im Jahre 1864 noch kein einziges kantonales Parlament nach Massgabe der Bevölkerung schweizerischer Nationalität gewählt wurde, finde dieses System im Jahre 1903 nunmehr in 5 Kantonen Anwendung. Der Zeitpunkt sei also für die Eidgenossenschaft herangerückt, dieser Bewegung zu folgen und «die Schweiz den Schweizern zurückzugeben».

Die Gegner der Initiative bestritten entschieden, dass die Vermehrung der Ausländer den staatsrechtlichen Zustand, wie ihn die Verfassung von 1848 einführen wollte, irgendwie geändert habe. Allerdings stehe die Zahl der Abgeordneten nicht im Verhältnis zu derjenigen der Bevölkerung schweizerischer Nationalität. Wollte man aber der Idee der Urheber der Volksanregung folgen, so müsste die Zahl der Abgeordneten derjenigen der Wähler und nicht der Zahl der schweizerischen Einwohner entsprechen. Wenn auf die Schweizerbürger abgestellt würde, ergäben sich in dieser Hinsicht bedeutende Unterschiede von Kanton zu Kanton, erhielte doch z. B. Zürich einen Abgeordneten auf 5300 und der Tessin einen auf 7700 Wähler! Die Bundesverfassung wollte jedoch ebensowenig eine Verteilung der Mandate nach Massgabe der Wählerzahl als nach der Zahl der Einwohner schweizerischer Nationalität. Sie habe für den Nationalrat die Gesamtbevölkerung als Grundlage genommen — wobei überdies jedem Kanton oder Halbkanton wenigstens ein Vertreter zugesichert ist —, um so allen Interessen der Volksgemeinschaft Rechnung zu tragen, bestehe diese nun aus Schweizern oder aus Fremden. Daneben sei noch der Ständerat geschaffen worden, worin sämtliche Kantone ohne Rücksicht auf ihre Einwohnerzahl gleich berechtigt sind. Sollte die Repräsentationsbasis für den Nationalrat geändert werden, so wurden dadurch auch die Grundlagen der Verständigung berührt, auf der die Schweiz von 1848 errichtet wurde, und diejenigen, die den Ständerat beseitigen oder seine heutige Zusammensetzung umgestalten möchten, erhielten damit eine Waife in die Hand. Allerdings stellen seit vierzig Jahren fünf Kantone bei der Festsetzung der Zahl der Abgeordneten in ihr Parlament auf ihre schweizerische Bevölkerung ab. Ebenfalls 5 Kantone gingen aber im Jahre 1864 von der Zahl der

Wähler aus; im Jahre 1903 waren es ihrer jedoch nur noch zwei (BBl. 1902 V. 565). Es habe sich also nicht etwa eine allgemeine Strömung gegen die Zugrundelegung der Gesamtbevölkerung entwickelt; dieses Prinzip komme vielmehr noch immer in 18 Kantonen zur Anwendung. Überdies sei die Behauptung unrichtig, dass dieses System auf eidgenössischem Boden die landwirtschaftlichen Kantone zugunsten der Städte benachteiligt habe. Durch die Statistik lasse sich in der Tat nachweisen, dass von den 20 Sitzen, um die der Nationalrat infolge der beabsichtigten Reform verkleinert würde, die Kantone Zürich, Basel und Genf 10 Sitze verlören, während der Verlust der weiteren 10 Sitze von 7 vorherrschend landwirtschaftlichen Kantonen zu tragen wäre. Das den Initianten vorschwebende Ziel würde also nicht erreicht und das einzige Ergebnis der Volksanregung wäre ein Widerstreit zwischen Stadt und Land, der dem guten Einvernehmen unter den Eidgenossen wenig zuträglich wäre. Endlich sei in Betracht zu ziehen, dass die Ausländer nicht nur an der Belebung unserer Volkswirtschaft teilhaben, sondern auch den nützlichen Austausch der Ideen fördern. Sie tragen damit bei zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum geistigen Gedeihen der Gegenden, wo sie niedergelassen sind, und es entspreche daher einfach einem Gebot der Gerechtigkeit, sie bei der Bestellung der Volksvertretung in Rechnung zu stellen.

Am 25. Oktober 1903 gab das Volk den Gegnern der Initiative recht, indem es sie mit 295,085 gegen 95,131 Stimmen verwarf. Nur drei ganze und zwei halbe Kantone — Uri, die beiden Unterwalden, Freiburg und Wallis — stimmten der Initiative zu. -

2. Neue Tatsachen.

Angesichts eines derart wuchtigen Volksentscheides könnte an eine Wiederholung des Versuches nur herangetreten werden, falls sich die Lage seit 1903 in weitgehender Weise verändert haben sollte. Wir wollen daher einen kurzen Blick werfen auf die seither eingetretene Bevölkerungsbewegung, soweit die Ausländer in Frage kommen, und auf die Änderungen in der kantonalen und eidgenössischen Gesetzgebung über die Wahlen und Abstimmungen.

a. Die Fremdenbewegung.

Da sich die Befürworter der Initiative von 1902 hauptsächlich auf die Vermehrung der Zahl der Ausländer seit 1848 und 1871 berufen, müssen wir untersuchen, ob diese Bewegung seit Behandlung der Initiative, oder richtiger seit der Volkszählung von 1900, die der Beratung über das Volksbegehren als Grundlage diente, sich verschärft hat. Dies trifft nun aber nicht zu. Im Jahre 1900 gab es in der Schweiz 384,724 Ausländer, die 11,6% der Gesamtbevölkerung von 3,315,443 Seelen ausmachten. Im Jahre 1903, zur Zeit der Behandlung des Volksbegehrens, waren noch keine andern Zahlen bekannt. Indessen standen hinreichend genaue Angaben zur Verfügung, um behaupten zu können, dass die Zahl der Ausländer immer noch zunehme und dass diese Zunahme, zwar nicht wegen der bestehenden Wahlgesetzgebung, sondern aus andern Gründen, eine nationale Gefahr zu werden drohe. Das Ergebnis der

Volkszählung von 1910 bestätigte diese Befürchtungen: Die Zahl der Ausländer war auf 552,000 gestiegen, d. h. auf 14,7 % der Gesamtbevölkerung von 3,753,298 Seelen. Überdies waren die Ausländer mit beinahe 40 % an der Bevölkerungszunahme beteiligt. Da kam der Krieg und die Zahl der Ausländer ging im Jahre 1920 auf 402,885 zurück, während die Gesamtbevölkerung eine leichte Vermehrung auf 3,880,320 Seelen erfuhr. So machten denn im Jahre 1920 die Ausländer nur noch 10,4 % der Einwohnerschaft aus. War dieser Rückgang dem Kriege zuzuschreiben oder war er ein blosser Zufall? Oder aber war die Fremdenwelle, die gewisse Gebiete unseres Landes zu entnationalisieren drohte, gebrochen worden? Wir dürfen mit Befriedigung feststellen, dass nach einer allerdings bloss ungefähren Schätzung des eidgenössischen statistischen Amtes (siehe Beilage 2) der steigenden Bewegung wirklich Einhalt geboten worden ist. Die diesjährige Volkszählung wird voraussichtlich rund 4,100,000 Einwohner nachweisen, wovon 337,000 Ausländer. Der Prozentsatz an Fremden wäre somit auf 8,2 % gefallen. Die Beteiligung der Ausländer an der Bevölkerungszunahme von 1900 bis 1910 betrug, wie schon gesagt, 40 %. Vom Jahre 1920 bis zum Jahre 1930 sind hingegen die Fremden um 16,4 % zurückgegangen. Das Verhältnis der Fremden zur Bevölkerung schweizerischer Nationalität ist somit nicht nur weit entfernt von den 14,7 % des Jahres 1910, sondern es steht überdies wesentlich unter der Ziffer von 11,6 %, auf die sich die Anhänger der Initiative Hochstrasser-Fonjallaz-Bopp seinerzeit gestützt hatten.

Wie steht es nun mit der Verteilung der Einbusse an Sitzen auf die einzelnen Kantone? Wäre diese heute eine andere als auf Grund der Verhältnisse im Jahre 1900? Und haben sich die Vorteile, die die Städtiekantone aus der bestehenden Ordnung ziehen, seit dreissig Jahren etwa noch vergrössert? Die Folgen des Schweizerbürgersystems im Jahre 1931 auf Grund des mutmasslichen Ergebnisses der Volkszählung von 1930 im Vergleich zum Jahre 1900 sind aus folgender Zusammenstellung ersichtlich:

	Einbusse an Sitzen	
	1900	1930
Zürich	4	2
Bern	1	1
Freiburg	—	1
Basel-Stadt	3	2
Basel-Land	—	1
Schaffhausen	—	1
St. Gallen	2	1
Graubünden	1	—
Aargau	—	1
Thurgau	1	1
Tessin	2	2
Waadt	2	1
Wallis	1	—
Genf	3	2
	<hr/> 20	<hr/> 61

Da Basel-Stadt und Genf nur noch 2 Sitze verlieren wurden statt 3 wie im Jahre 1900, und Zürich bloss 2 statt 4, vermindert sich der Verlust der Städtkantone von 10 auf 6, während der Gesamtausfall 16 Sitze gegen 20 ausmacht. Mit anderen Worten: während die Zahl der durch die Reform in Wegfall kommenden Sitze der Städtkantone im Jahre 1900 bei 167 Mandaten 10 betrug, wurde sie sich im Jahre 1930 bei 206 Mandaten nur noch auf 5 belaufen.

Diese Tabelle zeigt auch, dass 4 Grenzkantone, nämlich Basel-Stadt, Schaffhausen, Tessin und Genf, 7 der 16 in Wegfall kommenden Sitze einbüßen würden, die überdies insgesamt bloss 28 Mandate besitzen. Ihr Verlust wurde also einen Viertel ausmachen. Basel-Stadt verlore zwei Abgeordnete auf acht, Schaffhausen einen auf drei, Tessin zwei auf acht und Genf zwei auf neun. Gewiss war die Lage im Jahre 1903 ähnlich; ja sie war sogar ungünstiger. Damals aber war man sich des ganzen Ernstes der Lage dieser Grenzkantone noch nicht vollständig bewusst, die mehr als alle übrigen unmittelbar dem Eindringen fremder Elemente ausgesetzt sind und bei denen sich auf nationalem Gebiete ganz besonders heikle Probleme stellen. Die parlamentarischen Verhandlungen des Jahres 1903 zeigen, dass diese Kantone damals in erster Linie Gegenstand eines gewissen Neides zu sein schienen: verschiedene Redner erblickten in ihrer zahlreichen ausländischen Bevölkerung eine Quelle des Wohlstandes, ja sogar des Reichtums. Heute wissen wir, dass diese besondere Stellung mehrere von ihnen vor einer schweren Heimsuchung durch die Wirtschaftskrisis der Nachkriegszeit nicht zu bewahren vermochte. Was aber vor allem auffällig in die Erscheinung getreten ist, das sind die Schwierigkeiten sozialer, wirtschaftlicher und nationaler Art, die aus der Bildung ansehnlicher Ausländerkolonien an den Pforten unseres Landes erwachsen. Eben an diese Kantone dachte der Gesetzgeber, als er die Grundlagen schuf für eine Neuordnung des Einbürgerungs- und Niederlassungswesens. Der Bund hat ihnen noch in anderer Weise sein Verständnis für ihre Bedürfnisse und für die mit ihrer geographischen Lage eng verknüpften Nöten bewiesen. Er hat sich beständig bemüht, ihnen im Kampfe gegen die *Entnationalisierung* zu helfen, und er hat bei ihnen auch den nötigen Rückhalt gefunden, wie dies ihre weitherzigen Bestimmungen über die Bürgerrechtsverleihung zeigen. Wäre es nun politisch klug, heute ihre Vertretung im Nationalrat um einen Viertel oder um einen Drittel zu beschneiden? Wäre es gerecht, gerade diejenigen durch die Reform verhältnismässig am meisten zu treffen, denen ganz besonders daran liegen muss, im Räte der Nation gemäss der Bedeutung vertreten zu sein, die ihnen im Lande zukommt und die nicht auf Grund der schweizerischen Bevölkerung, sondern nach Massgabe der Gesamtheit ihrer Einwohnerschaft zu beurteilen ist? Diese Seite des Problems ist bei den Beratungen vom Jahre 1903 beinahe unbeachtet geblieben. Heute erscheint sie in vollem Lichte und stellt die Frage, die uns beschäftigt, unmittelbar auf nationalen Boden.

Und nun die Verteilung der Sitze auf die einzelnen Fraktionen! Wäre der Nationalrat im Jahre 1928 auf Grundlage der Bevölkerung schweizerischer Nationalität gewählt worden, so hätte sich folgendes Bild ergeben:

Radikal-demokratische Fraktion	51 (— 7)
Katholisch-konservative Fraktion.	41 (— 5)
Sozialdemokratische Fraktion	43 (— 7)
Bauern-, Gewerbe- und Bürger-Fraktion.	29 (— 2)
Liberal-demokratische Fraktion.	5 (— 1)
Sozialpolitische Fraktion.	3 (— 0)
Ohne Fraktionsangehörigkeit	1 (— 3)

Die Verluste der vier grossen Parteien hätten somit betragen: 12,1% für die Radikalen, 10,9% für die Katholischkonservativen, 14% für die Sozialdemokraten und 6,8% für die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei.

Es genügt indessen nicht, bei der Vergangenheit zu verweilen. Heute können wir mit grösserer Zuversicht in die Zukunft schauen als im Jahre 1903. In der Tat waren damals keinerlei Vorkehren ins Auge gefasst worden, um die steigende Flut fremder Einwanderer aufzuhalten, und nur wenige weitsichtige Geister befassten sich mit dem Studium der Massnahmen zum Schutze des Landes gegen die wachsende Überfremdung. Seither ist die Lage anders geworden. Durch eine strenge Grenzkontrolle wurde 1917 eine wohlgedachte Niederlassungspolitik eröffnet. Im Jahre 1925 fügte das Volk der Bundesverfassung einen neuen Artikel 69^{ter} ein, der den Aufenthalt und die Niederlassung des Ausländer regelt; der Entwurf zu einem Ausführungsgesetze hierzu liegt bereits vor den Räten. Ausserdem hat im Jahre 1928 die Abänderung von Art. 44 der Bundesverfassung den Weg zu einer weitherzigeren Einbürgerungspolitik freigemacht, und die Vorlage eines Gesetzesentwurfes zur Ausführung dieser Verfassungsbestimmung an die Bundesversammlung wird ebenfalls nicht mehr lange ausbleiben. Wir erwarten von den Auswirkungen der beiden Gesetze eine unsern wirtschaftlichen Bedürfnissen entsprechende Einschränkung der Einwanderung und gleichzeitig eine raschere Assimilation desjenigen Teils der fremdländischen Bevölkerung, der unsere Beachtung am meisten verdient.

Sowohl die Entwicklung der Fremdenbewegung innerhalb der letzten dreissig Jahre als die Aussichten, die uns die neue Gesetzgebung eröffnet, berechtigen uns somit, die Lage heute viel zuversichtlicher ins Auge zu fassen als im Jahre 1903. Es liegt also von diesem Gesichtspunkte aus kein Grund vor, vom Volk zu verlangen, dass es auf seinen Entscheid vom Jahre 1903 zurückkomme. Im Gegenteil.

b. Die Gesetzgebung über die kantonalen Wahlen.

Im Jahre 1903 glaubten die Befürworter der Initiative, in der Veränderung der kantonalen Gesetzgebungen den Beginn eines allgemeinen Bestrebens auf Ersetzung der Gesamtbevölkerung durch die Bevölkerung schweizerischer Nationalität als Grundlage für die Parlamentswahlen wahrnehmen zu können. Damals nahmen zwei Kantone (Thurgau und Waadt) die Wahl ihrer Grossräte auf Grund der Wählerzahl vor. Fünf andere Kantone (Zurich, Luzern, Uri, Nidwalden und Tessin) stellten auf die Zahl der Schweizerbürger

ab. Diesen haben sich seither zwei weitere Kantone (St. Gallen und Wallis) zugesellt, während Tessin, das den Einerwahlkreis mit einer festen Zahl von Abgeordneten eingeführt hat, aus ihrer Reihe ausgeschieden ist. Andererseits wurde im Kanton Bern ein Initiativbegehren, das die Durchführung der Grossratswahlen auf Grundlage der schweizerischen Bevölkerung vorsah, im Jahre 1925 vom Volke mit 50,167 gegen 45,550 Stimmen verworfen. Somit sind 16-Stände der Wahlgrundlage der Gesamtbevölkerung treu geblieben, und die unwesentliche Verschiebung seit 1903 dürfte kaum dahin gedeutet werden, als hätten die Kantone dieses Prinzip verlassen. Aber selbst wenn dies zuträfe, so wäre das noch kein Grund der Umgestaltung der auf eidgenössischem Boden geltenden jetzigen Ordnung, wo diese Frage sich ganz anders darstellt. Hier haben wir, um nur diesen einen Punkt hervorzuheben, das Zweikammersystem, das, wie wir weiter oben gesehen haben, im Bunde denjenigen Kantonen einen weitgehenden Ausgleich bietet, für deren Vertretungszahl im Nationalrat der fremdländischen Bevölkerung keine Bedeutung zukommt.

c. Die Gesetzgebung über die eidgenössischen Wahlen.

Die einzige wesentliche Änderung, die an der Bundesgesetzgebung über die Wahlen und Abstimmungen seit 1903 vorgenommen wurde, ist die Einführung der Verhältniswahl. Wir werden kurz untersuchen, ob hieraus irgendwelche Folgerungen in bezug auf die zur Beratung gestellte Verfassungsänderung gezogen werden können.

aa. Wesen der Verhältniswahl.

Um den Nachweis zu erbringen, dass die Verhältniswahl dem Gedanken der Gerechtigkeit entspreche, haben einzelne ihrer Verfechter behauptet, die gesetzgebende Behörde müsse das photographisch getreue Abbild der Wählerschaft sein. So hat im Jahre 1914 der Berichterstatter der Minderheit der nationalrätlichen Kommission folgenden Satz Mirabeaus angerufen: «Les assemblées sont pour la nation ce qu'est une carte réduite pour son étendue physique; soit en partie, soit en grand, la copie doit avoir les mêmes proportions que l'original.» Von diesem Gesichtspunkte aus kann die heutige Vertretungsart zweifellos beanstandet werden. Wenn nur die Wählerschaft zählen soll, dürfen die Fremden für die Bestimmung der Grundlage der nationalen Vertretung nicht in Betracht fallen. Das gleiche gilt hinsichtlich der Frauen und Kinder, die überhaupt nicht stimmen, sowie der Bürger, denen das Gesetz oder ein Richterspruch die politischen Rechte entzogen hat. Diese alle haben auf der Photographie nichts zu suchen. Denn nicht die Bevölkerung, sondern die Zahl der Stimmberechtigten muss dann als Basis für die nationale Vertretung dienen. Einige Kantone bekennen sich denn auch zu diesem System. Sie scheinen jedoch nicht alle grosse Vorteile daraus gezogen zu haben. Von den beiden Kantonen Aargau und Basel-Stadt, die es im Jahre 1844 anwendeten,

ist ihm keiner bis heute treu geblieben. Von den fünf Kantonen Schwyz, Zug, Basel-Stadt, Aargau und Thurgau, die sich im Jahre 1864 dazu bekannten, hat es nur ein einziger beibehalten; zu diesem gesellte sich im Jahre 1885 noch der Kanton Waadt.

Die Vornahme der eidgenössischen Wahlen auf dieser Grundlage würde übrigens auf eine Hauptschwierigkeit stossen: da das Wahlrecht je nach den Kantonen verschieden ist, müsste vorerst in Anwendung der Art. 47 und 66 der Bundesverfassung eine einheitliche Wahlgesetzgebung geschaffen werden. Schon dreimal wurde das versucht und jedesmal misslang es. Das ist nicht ermutigend, und zwar um so weniger, als die Wiederaufnahme dieser Idee nur dann in Frage kommen könnte, wenn der Eidgenossenschaft im neuen Gesetze das Recht der Überwachung der Wählerlisten eingeräumt würde, die zur Feststellung der Vertretungsgrundlage an die Stelle der Volkszählungsergebnisse treten müssten. Schon diese einzige Überlegung zeigt, welchen Hindernissen das neue Wahlsystem begegnen würde.

Der Bundesrat hat übrigens der These von der photographischen Wiedergabe des Wahlkörpers nie zugestimmt. In seinem Berichte über das dritte Volksbegehren zur Einführung der Verhältniswahl, der mit einer Ruhe und Sachlichkeit abgefasst ist, denen selbst die Befürworter dieses Systems ihre Anerkennung nicht versagten, unterzieht er diese Auffassung einer scharfen Kritik, wobei er unter anderm sagt: «Man setzt dabei unseres Erachtens Verhältnisse voraus, wie sie in Tat und Wahrheit nicht bestehen; man will die Volksvertretung zum Abbild aller im Volke lebendigen Strömungen im verjüngten Massstab gestalten und muss dabei abstellen auf viel zu wenig abgeklärte, viel zu wenig durchsichtige und viel zu wenig stabile Verhältnisse, als dass auf diesem Wege ein richtiges Bild erreichbar wäre.» (BBl. 1914 II, 125.) Der Bundesrat ist somit in keiner Weise durch die Argumente gebunden, die zur Begründung der Verhältniswahl vorgebracht wurden und in diesem Punkte übrigens keine Bestätigung durch die Ereignisse fanden. Unter der heutigen Ordnung wie unter dem Mehrheitssystem entstehen zwischen dem Volke und seiner parlamentarischen Vertretung Meinungsverschiedenheiten, die auf ganz natürliche Ursachen zurückzuführen sind und von keinem Wahlrechte beseitigt werden können. Der Bundesrat vermag somit in einer von ihm stets bekämpften These, die sich auch nicht als richtig erwiesen hat, keinen Grund zur Umwandlung der Grundlage der Volksvertretung zu erblicken.

bb. Die Aufhebung der Wahlkreise im Innern der Kantone.

Hat die Aufhebung der Wahlkreise im Innern der Kantone, die mit der Einführung der Verhältniswahl einherging, die wahlrechtlichen Folgerungen umgestaltet, welche die im Jahre 1903 aufgestellten Berechnungen aus der vorgeschlagenen Abänderung zu ziehen gestatteten?

Wir haben bereits gesehen, dass die 20 Sitze, die auf Grund der Volkszählung von 1900 beim Abstellen auf die schweizerische Bevölkerung weggefallen wären, sich in gleichem Verhältnis auf städtische und auf vorwiegend

landwirtschaftliche Kantone verteilen. Überdies hätte der Umstand, dass im Innern der Kantone die Städte oft einen besonderen Kreis bildeten, nicht etwa eine Beschränkung der Verluste auf die Städtkantone zur Folge gehabt. Im Kanton Bern hätte zum Beispiel nicht die Stadt, sondern das Land einen Vertreter eingebüsst und im Kanton Zürich wären von den vier Sitzen nur zwei der Hauptstadt entrissen worden.

Durch die Vereinigung der städtischen und der bauerlichen Bevölkerung in demselben Bezirke vermindert das System des Einerwahlkreises noch die Wirkung des Systems Hochstrasser-Fonjallaz.

Infolgedessen vermag die Einführung des Verhältniswahlsystems nicht ein einziges Argument zugunsten der angestrebten Reform zu bieten.

Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass die Erfahrungen nicht derart sind, dass die Verwerfung der Initiative Hochstrasser-Fonjallaz bereut werden muss.

3. Schlussfolgerung.

Keine einzige Tatsache, die seit 1903 auf den mehr oder weniger mit der Reform in Beziehung stehenden Gebieten eingetreten ist, rechtfertigt die Wiederaufnahme des damaligen Projektes. Eine davon, die Herabsetzung des Prozentsatzes der Ausländer und ihre Verteilung über ein ausgedehnteres Gebiet als früher, schwächt sogar erheblich das Hauptargument, das im Jahre 1903 geltend gemacht worden war.

Wir beantragen Ihnen daher, dem zweiten Teile des Postulates Guntli keine Folge zu geben.

II. Erhöhung der Vertretungszahl oder Aufstellung einer festen Abgeordnetenzahl.

1. Geschichtliches.

Die in der Bundesverfassung vorgesehene Vertretungszahl von 20,000 Seelen der Gesamtbevölkerung stammt aus dem Jahre 1848. Der einzige Versuch, diese Ziffer zu erhöhen, stand im Zusammenhang mit der Initiative Hochstrasser-Fonjallaz. Als die Bundesversammlung sich mit diesem Volksbegehren befasste, kam der Vertreter von Appenzell I.-Rh. im Nationalrat, Herr Sonderegger, auf den Gedanken, ihr einen Gegenentwurf im Sinne der Erhöhung der Repräsentationsbasis auf 25,000 Seelen der Gesamtbevölkerung entgegenzustellen. Die Aufnahme, die seinem Antrag zuteil wurde, veranlasste ihn jedoch, darauf zu verzichten. Hingegen reichte er im Februar 1903 eine Motion folgenden Inhaltes ein: «Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob nicht Artikel 72 der Bundesverfassung im Sinne der Erhöhung der Wahlzahl zu revidieren sei.»

Diese rein persönliche Kundgebung fand keinen grossen Widerhall. Ihr Urheber hatte sie übrigens bereits durch die Erklärung abgeschwächt, dass er den Bericht nicht vor der nächsten, erst wieder im Jahre 1910 stattfindenden Volkszählung erwarte. Auch ohne auf den Kern der Sache einzutreten, war es daher dem Vertreter des Bundesrates, Herrn Comtesse, ein leichtes nachzuweisen, dass die Motion unter diesen Umständen verfrüht sei. Der Nationalrat lehnte sie infolgedessen mit allen gegen 80 Stimmen ab. Wir fügen bei, dass dieser Beschluss am 6. April 1904 gefasst wurde, nachdem die Initiative Hochstrasser-Fonjallaz in der Zwischenzeit verworfen worden war, und dass niemandem daran lag, in diesem Zeitpunkte eine Frage zur Beratung bringen zu lassen, die mit der Initiative verwandt war. Ferner war die Patenschaft des Vertreters eines Kantons, dessen Bevölkerungszahl unter der Vertretungsziffer stand und der trotzdem Anspruch auf einen Sitz im Nationalrate hat, der Motion wenig förderlich. Dennoch ist festzuhalten, dass im Jahre 1904 die grosse Mehrheit des Nationalrates es nicht für angezeigt erachtete, die Zahl der Abgeordneten zu vermindern. So ist denn der Stand der Angelegenheit bis auf den heutigen Tag unverändert geblieben.

2. Die heutige Lage.

Der Grund zur Einreichung der beiden vom Nationalrat am 26. Juni angenommenen Postulate liegt wohl in der gegenwärtigen Zahl der Ratsmitglieder und ihrer zwangsläufigen Zunahme. Im Jahre 1904 zählte der Nationalrat 167 Mitglieder. Auf Grund der Volkszählung von 1910 stieg der Bestand auf 187. Heute sind es 198 Abgeordnete, und das eidgenössische statistische Bureau sieht voraus, dass die Volkszählung von 1930 ihre Zahl auf 206 erhöhen wird (Beilage 2). Diese Vermehrung um 8 Vertreter käme folgenden Kantonen zugute: Zürich und Bern erhalten je 2, Freiburg, Basel-Stadt, Baselland, Aargau und Wallis je einen neuen Vertreter mehr. Hingegen verliert der Kanton Neuenburg einen Sitz.

Vor allem möchten wir feststellen, dass der Nationalratssaal diese Vermehrung ertragen könnte. Die Direktion der eidgenössischen Bauten hat bereits Pläne ausgearbeitet, die eine annehmbare Lösung der Platzfrage bringen, wenn auch die Bewegungsfreiheit der einzelnen Ratsmitglieder etwas beeinträchtigt wird. Es handelt sich übrigens hier nicht um die Frage der Unterbringung des neuen Rates. Das Problem muss von einer höhern Warte aus ins Auge gefasst werden.

3. Grosse und kleine Parlamente.

Je zahlreicher ein Parlament ist, desto verschiedenartigere Interessen vertritt es und desto besser ist es in der Lage, den einzelnen Bedürfnissen und Wünschen Rechnung zu tragen. So entspräche z. B. ein wie im Jahre 1848 aus 111 Mitgliedern bestehender Nationalrat den gegenwärtigen Anforderungen gewiss nicht. Denn erstens hat die schweizerische Bevölkerung seither um zwei Drittel zugenommen. Sodann erstreckt sich heute der Tätig-

keitsbereich der Eidgenossenschaft über eine Reihe von Gebieten, die ihr im Jahre 1848 noch verschlossen waren, so dass die Gesamtheit der Interessen, die nunmehr unter Umständen ihre Verfechtung erfordern, eine bedeutende Erweiterung erfahren hat.

Anderseits hat die Vermehrung des Bestandes ihre Nachteile und oftmals auch ihre Gefahren, von denen einige hier unterstrichen seien.

Länge der Verhandlungen. Dieses Argument wurde in erster Linie von Herrn Sonderegger vorgebracht. Er stellte fest, dass die Tagungen länger und zahlreicher geworden waren, worunter auch die Rekrutierung des Rates gelitten habe: es werde nämlich immer schwieriger, hervorragende Persönlichkeiten zur Annahme einer Kandidatur zu bewegen. «Man fragt sich mit Schrecken, fügt er bei, wie es werden soll, wenn noch 10, 20 und 30 Mitglieder einrücken.» Die Angst des Herrn Sonderegger war indessen grundlos. Das Übel rief auch dem Heilmittel. Dank einer rascheren Geschäftsbehandlung auf Grund seines neuen Reglements hat sich der Nationalrat selbst von einzelnen Fehlern befreit. Heute würde er zwei- oder dreistündige Reden, wie man sie früher hörte, oder eine allgemeine Beratung von zweiwöchiger Dauer selbst über einen Gegenstand von der Wichtigkeit des Gotthardvertrages nicht mehr zulassen. Wenn jetzt die Tagungen zahlreicher sind als zur Zeit des Herrn Sonderegger, so rührt dies zweifelsohne weniger von der Vermehrung der Zahl der Abgeordneten her als von der Zunahme der Geschäftslast. Indessen steht ausser Zweifel, dass bei im übrigen gleichen Verhältnissen die Zahl der Reden mit derjenigen der Mitglieder eines Rates wächst. Da die Tagungen an Zahl und Dauer zunehmen, wird es für die Parteien immer schwieriger, ausserhalb des Kreises von Bürgern, die sich speziell der Politik widmen, Männer zu finden, die zur Annahme einer Kandidatur für die Bundesversammlung bereit sind. Und doch bildet eine bedeutende Vertretung dieser Volksschicht eine Stärke des Parlaments, da sie es in unmittelbare Fühlung mit den wertschaffenden Kräften des Landes bringt.

Erschwerung des parlamentarischen Betriebes. Je zahlreicher ein Parlament ist, desto weniger Mitglieder erhalten Gelegenheit, in die Kommissionen gewählt zu werden, d. h. sich mit der Tätigkeit der Verwaltung vertraut zu machen und sich an der Einzelberatung über Gegenstände zu beteiligen, für die sie besonders fachkundig sind.

Allerdings kann diesem Nachteil durch die Ernennung grösserer Kommissionen und die gleichzeitige Erhöhung ihrer Bedeutung begegnet werden. Dieses gegenwärtig von verschiedenen Seiten empfohlene Vorgehen ist zweifellos zweckmässig. Sobald aber die Kommissionen sich zu Miniaturparlamenten entwickeln, die in Gegenwart der Presse tagen, Protokolle veröffentlichen, Berichte austeilen lassen, verlieren die Verhandlungen des Parlaments selbst wesentlich an Wert. Das trifft insbesondere für ein Land wie das unsrige zu, wo die Bundesversammlung als der Ort gilt, wo wirklich verhandelt wird, und nicht als eine Schaubühne, wo die als Beauftragte ihrer Fraktionen auftretenden Abgeordneten lediglich in Beredsamkeit wetteifern.

Diese Frage hat bei uns noch ihre besondere Bedeutung, weil jede Vergrößerung des Nationalrates den zahlenmässigen Unterschied zwischen ihm und dem Ständerat noch steigert. Schon im Jahre 1904 beklagte sich Herr Sonderogger über das zunehmende Missverhältnis zwischen den beiden Räten. Seither hat aber der Nationalrat weiterhin um 31 Mitglieder zugenommen. Dieses Missverhältnis darf aber nicht ins Uferlose wachsen. Der kleinere Rat, der die Geschäfte rascher behandelt, ist in der Tat je länger desto weniger voll beschäftigt und läuft so Gefahr, in der öffentlichen Meinung die Gleichstellung mit dem andern Rate zu verlieren, die ihm nach der Verfassung zukommt. Dieser Zustand kann ferner zu Vorschlägen im Sinne einer Änderung der Struktur des Ständerates führen, die den Grundsatz der Gleichheit der Kantone und damit die Grundlage unserer ganzen politischen Organisation verletzen würde.

Mangel an Föhlung unter den Abgeordneten. Damit ein Parlament seine Aufgabe richtig erfüllen kann, muss es von einem Gemeinschaftsgeist geleitet sein, der aus den persönlichen Beziehungen der Mitglieder innerhalb der Fraktionen und selbst über diese hinaus entspringt. Dank solcher Föhlung wandeln sich die Anschauungen, die der einzelne Abgeordnete mit sich bringt, vermindern sich infolge gegenseitigen Verstehens die Gegensätze, und so entwickelt sich ein Geisteszustand, der die Sonderinteressen einzelner Gegenden oder Klassen überwindet und das Wohl des Landes in seiner Gesamtheit ins Auge fasst. Dieses Werk der Versöhnung und der Einföhlung ist ganz besonders in unserem Lande wichtig, wo zu den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Gegensätzen auch noch sprachliche und völkische Verschiedenheiten hinzukommen. Es ist zur Bildung jenes Gemeinschaftsgeföhles unerlässlich, das bei uns den Hauptinhalt des nationalen Denkens ausmacht. Nun ist aber ohne weiteres klar, dass es dem einzelnen Mitgliede, je mehr sich ein Parlament vergrössert, desto schwieriger wird, seine Wirksamkeit hinreichend auszudehnen, um mit einem ansehnlichen Teile der Versammlung Beziehungen unterhalten zu können.

Verzettelung der Verantwortlichkeiten. Das Bestehen einer derartigen persönlichen Föhlung ist ganz besonders wertvoll unter der Herrschaft der Verhältniswahl. Schon vor ihrer Einführung wurde darüber geklagt, dass die Abgeordneten oft weniger die allgemeinen Interessen des Landes vertreten als die Sonderinteressen ihrer Wähler und Auftraggeber. Seither haben diese Klagen noch zugenommen. Da die Parteien, um in möglichst zahlreichen Kreisen Anhänger zu finden, auf ihre Wahllisten Vertrauensleute der verschiedensten Interessenkreise setzen, ist stets zu befürchten, dass die auf Grund derart enger Wahlziele Gewählten im Parlament nur als Verfechter dieser oder jener bestimmten wirtschaftlichen, beruflichen oder sozialen Gruppe sprechen und handeln. So entfernt man sich leicht von jener Regel, die Dubs wie folgt in seinem Werke über das schweizerische Staatsrecht formuliert hatte: «Vom Augenblicke an, wo der Abgeordnete in ein Parlament eintritt,

gilt er nicht mehr als Vertreter seines Kreises, sondern als derjenige des ganzen Volkes, und er ist verpflichtet, die Gesamtinteressen des Landes allen anderen voranzustellen.» Wenn es aber zutrifft, dass das heutige Wahlsystem die soeben genannte Neigung begünstigt, so trägt doch die Vermehrung der Zahl der Abgeordneten ebenfalls ihren Teil hierzu bei; denn je mehr Abgeordnete es gibt, desto grösser ist auch die Gefahr, dass Sonderinteressen vertreten werden.

Aus allen diesen Gründen halten wir dafür, es sei für die richtige Auswirkung unserer politischen Einrichtungen nötig zu verhindern, dass die Zahl der Abgeordneten eine gewisse Grenze überschreite. Wir sprechen uns daher für eine Revision des Art. 72 der Bundesverfassung aus.

Welches sind nun die Vor- und Nachteile der beiden Systeme, über die Sie sich auszusprechen haben werden?

4. Die Wahl des Systems.

Bei näherer Betrachtung des Wortlautes der beiden Postulate ergibt sich, dass keines den verfolgten Zweck ziffernmässig anführt. Allerdings hat Herr Guntli sehr eindeutig seine Vorliebe für eine Vertretungsziffer von 25,000 Seelen der Gesamtbevölkerung kundgegeben; indessen hat er anerkannt, dass zwischen 20,000 und 25,000 noch verschiedene Abstufungen denkbar sind. Herr Klöti hat sich bestimmt für die Zahl von 200 Abgeordneten ausgesprochen, schloss indessen andere Möglichkeiten nur aus, weil es ihm schwierig erschien, vom Parlament die Zustimmung zu einer Verminderung der heutigen Abgeordnetenzahl zu erlangen. Wir können also die beiden Systeme als solche untersuchen, ohne auf die Zahlenfrage einzugehen.

Das System der festen Zahl hat gegenüber der heutigen Ordnung den Vorteil der Beständigkeit für sich. Wenn auch diese Beständigkeit nicht absolut ist, weil die heute als angemessen erscheinende Abgeordnetenzahl sich möglicherweise gegenüber späteren Begehren oder Bedürfnissen nicht zu halten vermag, so entbindet sie doch von der Notwendigkeit, den Stand der parlamentarischen Vertretung alle zehn Jahre dem Ergebnis der Volkszählung anzupassen. Eine ganze Reihe von Kantonen, die sich durch diesen Vorteil verlocken liessen, wenden heute schon dieses System für die Wahl ihres Grossen Rates an. Andere Staaten, wie Schweden und Finnland, haben ebenfalls diesen Weg beschritten.

Die Durchführung dieses Grundsatzes ist aber nicht so einfach, wie es auf den ersten Blick scheinen möchte. Sowohl für die Berücksichtigung des Vorbehaltes zugunsten der kleinen Kantone als für die Zuweisung der Restmandate können verschiedene Verfahren in Frage kommen.

Für den ersten Punkt ist eine dreifache Lösung möglich:

a. Ist der Quotient, d. h. die Zahl der Einwohner, die zu einem Abgeordneten berechtigt, einmal festgesetzt, so wird vorerst jedem Kanton oder Halbkanton, der diesen Quotienten nicht erreicht, ein Abgeordneter zugeteilt.

Die übrigen Sitze werden auf die andern Kantone nach Massgabe der Gesamtbevölkerung, abzüglich der Bevölkerung der bereits versehenen Kantone, verteilt.

b. Jeder Kanton oder Halbkanton erhält zunächst einen Abgeordneten; das sind im ganzen 25 Sitze. Die Verteilung der übrigen Sitze kann in folgender Weise vorgenommen werden:

1. entweder wird abgestellt auf die Gesamtzahl der Bevölkerung;
2. oder aber es wird abgestellt auf die Zahl der Bevölkerung nach Abzug der Einwohnerschaft derjenigen Kantone, die den Quotienten nicht erreichen, sowie einer dem Quotienten entsprechenden Bevölkerungszahl für jeden der übrigen Kantone.

Berechnungen auf der Grundlage von 200 Abgeordneten zeigten, dass das erste und das dritte System (*a* und *b*, Ziff. 2) zu den gleichen Ergebnissen führen. Hingegen gelangt man bei Anwendung des zweiten Systems (*b*, Ziff. 1) zu einem ganz andern Ergebnis, das eine sehr starke Bevorzugung der kleinen Kantone bedeutet. (Bern verlöre 4, Zürich 2 Sitze usw.) Diese Lösung erscheint übrigens den Anforderungen der Logik nicht standzuhalten, und wir schalten sie daher ohne weiteres aus. So bliebe also nur noch die Auswahl zwischen den beiden andern Systemen.

Was die nach der ersten Verteilung noch zur Zuweisung übrig bleibenden Sitze anbetrifft, so teilen wir die Auffassung des Herrn Klöti, dass das durch das Gesetz über die Verhältnismahl vorgeschriebene System d'Hondt hier dem einfachen System der Zuteilung an die stärkeren Reste weichen muss. Die Anwendung bildet keinerlei Schwierigkeiten.

Aus der eingehenden Prüfung des ganzen Fragenkomplexes ergibt sich aber, dass alles dies nicht durch die Bundesverfassung geregelt werden kann. Hierzu wäre ein besonderes Ausführungsgesetz notwendig. Die kurze Zeit, die uns von den Wahlen des Jahres 1981 trennt, erlaubt indessen nicht, dieses Gesetz bis dahin fertigzustellen und in Kraft setzen zu lassen. Es ist das ein grosser Nachteil.

Dazu gesellt sich ein anderer, der noch schwerwiegender ist. Heute behält ein Kanton, dessen Bevölkerung im Laufe der zehn den allgemeinen Wahlen vorangehenden Jahre unverändert geblieben ist, die gleiche Zahl von Abgeordneten. Diese erfährt nur dann eine Herabsetzung, wenn die Bevölkerung über eine gewisse Grenze hinaus zurückgegangen ist. Unter dem System der festen Zahl wäre dem jedoch nicht so. Diejenigen Kantone, deren Bevölkerung merklich zugenommen hat, würden den übrigen, deren Einwohnerzahl infolge einer Krisis oder aus andern von ihrem Willen unabhängigen Gründen unverändert geblieben ist, Sitze entreissen. Wenn es sich um Wahlkreise innerhalb der Kantone handelt, ist die Sache ohne grosse Bedeutung. Sie stellt sich indessen anders für die Mitglieder eines Bundesstaates. Schon die erstmalige Anwendung des neuen Systems auf die Wahlen von 1981 hätte

zur Folge (Beilage 2), dass die Kantone Tessin und Genf im Vergleich zur heutigen Ordnung je einen Sitz verlieren müssten — der Verlust eines Sitzes durch den Kanton Neuenburg rührt von einem wirklichen Bevölkerungsrückgang her —, während 5 andere Kantone (Zürich, Bern, Basel-Stadt, Aargau und Wallis) je einen Sitz gewinnen. Allerdings werden diese Verschiebungen, wie diejenigen, die sich nach einer jeden Volkszählung einstellen, durch tatsächliche Veränderungen in der Verteilung der Bevölkerung auf die einzelnen Landesteile veranlasst. Es wäre somit falsch, darin eine Ungerechtigkeit zu erblicken. Indessen ist zu befürchten, dass diejenigen Kantone, die so zugunsten anderer, besser gestellter, benachteiligt würden, die Empfindung hätten, von diesen ausgeplündert worden zu sein. Wir dürfen aber nicht ein System empfehlen, das solche Misshelligkeiten hervorzurufen droht, selbst wenn sie bloss gefühlsmässig sind. Wenn wir uns also weigern, diesen Weg zu beschreiten, so lassen wir uns dabei von der praktischen Erwägung leiten, dass der Widerstand, dem das neue System begegnen würde, es naturnotwendig einem Misserfolge aussetzen müsste.

Übrigens sind wir der Ansicht, dass, allgemein gesprochen, ein Staat, insbesondere ein demokratisches Staatswesen, die Grundlage der Volksvertretung nicht ohne unbedingt zwingende Gründe ändern sollte. Nun besteht aber unseres Erachtens keine Ursache, das heute geltende Prinzip, das sich bewährt hat und durchaus verbesserungsfähig ist, einfach aufzugeben. Eine bloss Erhöhung der Vertretungsziffer genügt vollkommen, um allfällige Unzuträglichkeiten des jetzigen Systems zu beseitigen.

Die nähere Betrachtung der bestehenden Ordnung in anderen Ländern *), die mit der Schweiz verglichen werden können, zeigt, dass diese Zahl bei uns sehr niedrig ist. In Belgien finden wir eine Repräsentationsbasis von 40,000 Seelen der Gesamtbevölkerung, wobei die Kammer 186 Abgeordnete zählt. Baden besitzt einen Abgeordneten auf 10,000 Wähler, Württemberg einen auf 81,000 Einwohner. Irland begnügt sich mit 153 Abgeordneten, die im Verhältnis von 1 zu 20,000 bis 1 zu 30,000 Einwohnern gewählt werden. Österreich hat 165 Abgeordnete, Portugal 164, Schweden 230 (feste Zahl), Finnland 200 (ebenfalls feste Zahl). Die Vertretungsziffer in Jugoslawien beträgt 40,000.

Bei einer Erhöhung unserer Vertretungszahl auf 25,000 Seelen der Gesamtbevölkerung würden wir also immer noch bei einer verhältnismässig hohen Zahl von Abgeordneten bleiben. Indessen ist anzuerkennen, dass eine Reform, die eine Herabsetzung des Bestandes des Nationalrats auf 165 Mitglieder zur Folge hätte, einem starken Widerstand begegnen würde. Wir liessen daher auch die Auswirkungen bescheidener Erhöhungen der Vertretungsgrundlage prüfen (Beilage 2). Wollte man sich mit einer Zahl von 22,000 Seelen begnügen, was heute bloss einer Herabsetzung des Bestandes des Nationalrats auf 190 Mitglieder gleich käme, so steht ausser Zweifel, dass damit die Frage für eine offensichtlich viel zu kurze Dauer geordnet würde. Wenn wir hingegen auf

*) Siehe Bernhard, „Das parlamentarische Wahlrecht“ 1926.

eine Ziffer von 23,000 Einwohnern abstellen, so geht die Zahl der Abgeordneten auf 177 zurück; dies bedeutet, dass die heutige Bevölkerung der Schweiz sich um eine halbe Million Einwohner vermehren müsste, damit sich die Frage wiederum in gleicher Weise wie heute stellen würde. Der Zeitpunkt, in welchem dieses Ereignis eintreten wird, lässt sich sehr schwer vorhersehen; indessen erscheint er hinreichend entfernt zu sein, damit eine so wichtige Reform diejenigen befriedigt, die eine Verkleinerung des Nationalrats für notwendig erachten.

Aus diesen Gründen bitten wir Sie, das Postulat Klöti durch diese Botschaft als erledigt zu betrachten und dem Postulat Guntli durch Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes Folge zu geben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 2. September 1930.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Musy.

Der Vizekanzler:

Leimgruber.

Bundesbeschluss
über
**die Revision des Art. 72 der Bundesverfassung (Wahl des
Nationalrats).**

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht der Botschaft des Bundesrats vom 2. September 1930,
beschliesst:

Art. 1.

Art. 72 der Bundesverfassung wird aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt:

Art. 72. Der Nationalrat wird aus Abgeordneten des Schweizerischen Volkes gebildet. Auf je 23,000 Seelen der Gesamtbevölkerung wird ein Mitglied gewählt. Eine Bruchzahl über 11,500 Seelen wird für 23,000 Seelen berechnet.

Jeder Kanton und bei geteilten Kantonen jeder der beiden Landesteile hat wenigstens ein Mitglied zu wählen.

Art. 2.

Dieser Beschluss wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.

Der Bundesrat ist mit dem Vollzug beauftragt.

Beilage 2

Kantone	Zahl der Abgeordneten							Bevölkerung am 1. Dez. 1930 (schätzungsweise)	
	Gegenwärtig	Im Jahre 1931						Gesamtzahl	Ausländer
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)		
Schweiz . .	198	206	190	177	165	190	200	4,100,000	387,000
Zürich . . .	27	29	27	25	23	27	28	586,400	56,300
Bern	34	36	32	31	29	35	35	712,600	19,000
Luzern . . .	9	9	9	8	8	9	9	187,500	8,200
Uri	1	1	1	1	1	1	1	25,500	1,400
Schwyz . . .	3	3	3	3	3	3	3	62,500	2,200
Obwalden . .	1	1	1	1	1	1	1	18,300	500
Nidwalden . .	1	1	1	1	1	1	1	14,600	300
Glarus . . .	2	2	2	2	1	2	2	34,500	2,300
Zug	2	2	2	2	1	2	2	35,200	2,200
Freiburg . .	7	8	7	7	6	7	7	152,500	4,500
Solothurn . .	7	7	7	6	6	7	7	144,800	6,300
Basel-Stadt .	7	8	7	7	6	6	8	159,000	31,300
Basel-Land .	4	5	4	4	4	4	4	91,200	8,500
Schaffhausen	3	3	2	2	2	2	3	54,800	7,300
Appenzell A.-R.	3	3	3	2	2	3	3	55,500	2,200
Appenzell I.-R.	1	1	1	1	1	1	1	14,600	300
St. Gallen . .	15	15	14	13	12	14	15	303,100	27,100
Graubünden .	6	6	6	5	5	6	6	124,000	13,800
Aargau . . .	12	13	12	11	10	12	13	260,000	11,700
Thurgau . . .	7	7	7	6	6	6	7	143,400	15,000
Tessin	8	8	7	7	6	6	7	155,000	30,300
Waadt	16	16	15	14	15	15	16	328,500	29,500
Wallis	6	7	6	6	6	7	7	138,300	7,100
Neuenburg . .	7	6	6	5	5	6	6	126,200	8,400
Genf	9	9	8	7	7	7	8	172,000	41,300

Basis:

- (a) Gesamtbevölkerung 20,000 Einwohner.
 (b) » 22,000 »
 (c) » 23,000 »
 (d) » 25,000 »
 (e) Schweizerbürger 20,000.
 (f) Feste Zahl: 200 Abgeordnete.



Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Revision des Art. 72 der Bundesverfassung (Grundlage für die Wahl des Nationalrates). (Vom 2. September 1930.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1930
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2607
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.09.1930
Date	
Data	
Seite	205-223
Page	
Pagina	
Ref. No	10 031 133

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.