

5821**Botschaft**

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung
betreffend Abänderung von Artikel 72 der Bundesverfassung
(Wahlgrundlage des Nationalrates)**

(Vom 18. April 1950)

Herr Präsident !

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Abänderung von Artikel 72 der Bundesverfassung betreffend die Wahlgrundlage des Nationalrates vorzulegen.

Einführung

Am 26. Oktober 1949 hat Herr Nationalrat Häberlin folgendes Postulat eingereicht:

Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage der Anpassung von Artikel 72 der Bundesverfassung (Mitgliederzahl des Nationalrates) an die zu erwartenden Ergebnisse der Volkszählung des Jahres 1950 zu prüfen und den eidgenössischen Räten darüber so rechtzeitig Bericht zu erstatten, dass die Nationalratswahlen im Jahre 1951 eventuell schon auf der neuen Grundlage erfolgen können.

Nachdem dieses Postulat am 8. Dezember des letzten Jahres angenommen wurde, geben wir Ihnen die Gründe bekannt, die uns veranlassen, Ihnen die Änderung des Artikels 72 der Bundesverfassung betreffend die Wahlgrundlage des Nationalrates zu beantragen.

Geschichtliches

Wir haben schon bei früherer Gelegenheit (siehe unsere Botschaft vom 2. September 1930) die Geschichte des Artikels 72 der Bundesverfassung dargestellt. Es scheint uns aber nützlich zu sein, sie kurz in Erinnerung zu rufen.

a. Von 1848 bis 1931 wurde der Nationalrat gewählt auf der Grundlage von einem Abgeordneten auf je 20 000 Seelen der Gesamtbevölkerung. Die Bestimmung von Artikel 72 der Bundesverfassung wurde nie ernstlich kritisiert bis zum Jahre 1897, in dessen Verlauf zwei Motionen eingereicht wurden. Der Antragsteller für die erste, Herr Amsler, verlangte, dass die für 1900 vorgesehene Volkszählung so vorverlegt werde, dass die Wahlen des Jahres 1899 auf Grund der neuen Zahlen stattfinden können. Wäre sie angenommen worden, so hätte diese Motion den im vollen Aufschwung begriffenen Städttekantonen, wie z. B. Zürich, erlaubt, ihre Vertretung sofort zu verstärken. Die Reaktion der Vertreter der weniger begünstigten Kantone liess nicht auf sich warten: am 17. Dezember 1897 reichten die Herren Hochstrasser und Fonjallaz eine Motion ein, welche nur die Bevölkerung schweizerischer Nationalität als Wahlgrundlage berücksichtigen wollte. Die Annahme dieser Lösung wäre den Kantonen mit gleichbleibender Bevölkerungszahl zugute gekommen, weil das Wachstum der Bevölkerung in verschiedenen Kantonen zum grossen Teil auf einem Zufluss aus dem Auslande beruhte. Beide Motionen wurden angenommen. Auf Grund eines Berichtes des Bundesrates jedoch, der beantragte, sie abzuschreiben, wurden die beiden Motionen am 18. April 1898 durch einstimmigen Beschluss des Nationalrates begraben. Bis zum Gesetze von 1902 wurden die Motionen nicht an den andern Rat weitergeleitet, weshalb sich der Ständerat nicht mit der Angelegenheit befassen musste.

b. Die Urheber der zweiten Motion gaben sich nicht geschlagen und nahmen im Wege der Volksinitiative den im Nationalrat begründeten Vorschlag, d. h. die Wahl des Nationalrates auf Grundlage der schweizerischen Bevölkerung und nicht auf Grund der Gesamtbevölkerung, wieder auf. Am 28. November 1902 beschloss der Bundesrat, die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen; die gesetzgebenden Räte stimmten dem Bericht des Bundesrates zu und beschlossen ihrerseits die Vorlage zur Ablehnung zu empfehlen. Schliesslich verwarf das Volk in der Abstimmung vom 25. Oktober 1903 mit 295 085 Nein gegen 95 131 Ja und mit den Stimmen von 16 ganzen und 4 Halbkantonen den Initiativtext.

c. Von 1903 bis 1930 hatte die in Artikel 72 der Bundesversammlung aufgestellte Wahlgrundlage keine neuen Angriffe zu bestehen. Die Bevölkerung hörte jedoch nicht auf zu wachsen, und der Nationalrat, der sich 1848 noch aus 111 Mitgliedern zusammensetzte, zählte 1923 schon deren 198. Die Zahl der Abgeordneten wäre 1931 auf 206 gestiegen, wenn man bei der bisherigen Grundlage geblieben wäre. Am 26. Juni 1930 nahm aber der Nationalrat zwei Postulate an, die beide eine Reduktion der Zahl seiner Mitglieder vorsahen. Das erste, von Herrn Gunth eingereichte Postulat schlug vor, entweder die Vertretungsziffer von 20 000 Seelen der Bevölkerung zu erhöhen oder die Bevölkerung schweizerischer Nationalität als Grundlage zu nehmen. Das zweite Postulat — von Herrn Klöti — sah die Annahme einer bestimmten, unveränderlichen Mitgliederzahl des Nationalrates vor, wobei nach jeder Volkszählung die Sitze unter die Kantone und Halbkantone proportionell zur Zahl der Wohnbevölkerung zu verteilen gewesen wären.

Am 2. September 1930 unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung eine Botschaft betreffend Revision des Artikels 72 der Bundesverfassung durch eine Bestimmung, nach der künftig ein Abgeordneter auf 23 000 Einwohner zu wählen war.

Zuerst prüfte der Nationalrat diesen Entwurf. Die Mehrheit seiner Kommission beantragte, dass der Nationalrat aus zweihundert Abgeordneten bestehen solle, und dass die Sitze zwischen den Kantonen und Halbkantonen auf Grund der Wohnbevölkerung zu verteilen seien. Die Minderheit der Kommission schloss sich der Vorlage des Bundesrates an, wobei sie aber beantragte, dass die Wahlgrundlage auf 22 000 Seelen der Gesamtbevölkerung vermindert werde. Es wurden noch andere Vorschläge gemacht. So wollte ein Abänderungsantrag von Herrn Biroll Artikel 72 der Bundesverfassung durch einen Absatz 3 ergänzen:

Auf Grund der Ergebnisse einer neuen Volkszählung nimmt der obige Einheitssatz von 23 000 bzw. 22 000 in demjenigen Verhältnis zu oder ab, wie die Bevölkerungszahl zu- oder abnahm.

Die Annahme einer solchen Bestimmung sollte nach der Absicht des Urhebers die künftige Anpassung auf dem Wege der Gesetzgebung ermöglichen. Andererseits beantragte Herr Ullmann dem Nationalrat weiter zu gehen als der Bundesrat und die Wahlgrundlage auf 25 000 Seelen der Gesamtbevölkerung festzusetzen.

Es wurde hauptsächlich über die Vorschläge der Mehrheit und der Minderheit verhandelt. Schliesslich wurde mit 96 gegen 56 Stimmen der Vorschlag der Mehrheit, einen Nationalrat von 200 Abgeordneten zu schaffen, abgelehnt und die Wahlgrundlage von 22 000 Seelen angenommen. In der Schlussabstimmung wurde die Annahme dieser Bestimmung bestätigt, durch $\frac{3}{4}$ der stimmenden Nationalräte und durch den beinahe einstimmigen Ständerat. Fügen wir noch bei, dass in der ersten Verhandlung der Ständerat dem Entwurf des Bundesrates (Wahlgrundlage 23 000 Seelen) zugestimmt hatte. Der von den eidgenössischen Räten angenommene Bundesbeschluss wurde von Volk und Ständen in der Abstimmung vom 15. März 1931 angenommen und trat am folgenden 20. Juni in Kraft. Anlässlich der Gesamterneuerung von 1931 wurde der Nationalrat auf dieser Grundlage gewählt.

d. Am 10. März 1941 reichte der Landesring der Unabhängigen eine Initiative für die Reorganisation des Nationalrates ein. Diese durch 75 470 Unterschriften unterstützte Initiative brachte fünf Vorschläge, wovon der eine die Erhöhung der Vertretungsziffer auf 30 000 vorsah. Die Botschaft, die den eidgenössischen Räten über diesen Gegenstand vorgelegt wurde (BBl 1941, 481), schloss mit dem Antrag auf Ablehnung der Initiative. Die Räte pflichteten den Schlussfolgerungen des Bundesrates bei und empfahlen Volk und Ständen, das Volksbegehren abzulehnen. Man hob dabei hervor, dass man mit der 1930 vorgeschlagenen Änderung der Wahlgrundlage eine neue Erhöhung der Zahl der Abgeordneten auf Grund der bevorstehenden Volkszählung vermeiden

wollte; dass viele Ratsmitglieder dieser Argumentation zugänglich waren, aber gefunden hätten, dass der Vorschlag, die Verteilungsziffer von 20 000 auf 23 000 Einwohner zu erhöhen, die Abordnung ihres Kantons zu stark herabgesetzt hätte; dass sie es deshalb als genügend erachtet hätten, die Verteilungsziffer auf 22 000 Einwohner zu erhöhen. Nachdem das Volk diese Änderung mit einem recht kleinen Mehr angenommen habe, rechtfertige es sich nicht, neue Eingriffe in die Volksvertretung zu machen. Die Annahme der Initiative, fügte man bei, hätte zur Folge, den Mitgliederbestand des Nationalrates von 187 auf 139 Mitglieder herabzusetzen. Die Schwächung des Nationalrates, die sich daraus ergäbe, würde dem Lande nicht von Nutzen sein.

Schliesslich wurde diese Initiative in der Volksabstimmung vom 3. Mai 1942 mit 408 821 Nein gegen 219 629 Ja und mit den Stimmen von 24½ Ständen gegen diejenige eines Halbkantons verworfen.

Heutige Lage

Das Ergebnis der Abstimmung vom 3. Mai 1942 zeigt einwandfrei, dass das Volk den Bestand seiner Einrichtungen aufrecht erhalten wollte. Vergessen wir aber nicht, dass neben der Erhöhung der Vertretungsziffer die Initiative auch das Verbot der parteioffiziellen Kumulierung, die Beschränkung der Amtsdauer eines Nationalrates, die Veröffentlichung der Verwaltungsratsmandate der Kandidaten und die sofortige Erneuerung des Nationalrates vorsah. Diese vier Forderungen wurden mit Recht kritisiert und aufs heftigste bekämpft.

Überdies erschien die Erhöhung der Vertretungsziffer auf 80 000 Einwohner übertrieben auch im Hinblick darauf, dass wahrscheinlich keine sehr bedeutende Erhöhung der Bevölkerungszahl von 1931 auf 1941 zu erwarten war. Man kann heute unmöglich sagen, ob die Volksabstimmung ein anderes Ergebnis gezeitigt hätte, wenn die Volksbefragung sich etwa nur auf die Erhöhung der Vertretungsziffer beschränkt hätte. Es scheint aber, dass das Ergebnis der vorhergehenden Volksabstimmung vom 15. März 1931 den Wunsch der Bürger zum Ausdruck bringt, die Zahl der Mitglieder des Nationalrates in gewissen Grenzen beizubehalten. In diesem Sinn und Geist ist das Postulat Häberlin eingereicht worden. Die Fassung des Postulates selbst beweist, dass es von Überlegungen bevölkerungsstatistischer Natur diktiert wurde.

Am 1. Dezember 1941 zählte die Wohnbevölkerung der Schweiz 4 265 703 Personen. Die Zunahme um 200 000 Einwohner gegenüber der Volkszählung 1930 entsprach ziemlich genau den Voraussagen des Eidgenössischen Statistischen Amtes. Für die neunjährige Periode von 1941 bis 1950 dagegen ist mit einer viel stärkeren Bevölkerungsvermehrung zu rechnen, wurde doch die Gesamtbevölkerung für Ende 1948 auf 4 630 000 und für Ende 1949 auf 4 660 000 geschätzt. Man kann daher annehmen, dass sie bis zur Volkszählung 1950 um ungefähr 400 000 Personen höher sein wird als 1941. Welche Folgen hätte es nun für die Zusammensetzung des Nationalrates, wenn sich diese

Zahlen bestätigen sollten? Aus der dieser Botschaft beigegebenen Tabelle ergibt sich, dass, sofern auf jede Änderung der Wahlgrundlage verzichtet würde, der Nationalrat bei der nächsten Erneuerung 18 Mitglieder mehr zählen und dass die Zahl der Abgeordneten von 194 auf 212 ansteigen wird. Wir haben zu prüfen, ob diese Erhöhung wünschbar ist und, wenn nicht, wie man ihr begeben könnte.

Zunächst kann man feststellen, dass seit etwa fünfzig Jahren die Behörden sich bemüht haben, die Zahl der Mitglieder des Nationalrates in gewissen Grenzen beizubehalten, um die Nachteile zu grosser Parlamente zu vermeiden und um bis zu einem gewissen Grade das Gleichgewicht zwischen den beiden Räten zu wahren. Anlässlich der Verhandlungen über den Entwurf des Jahres 1930 bemerkte ein Abgeordneter, dass die 44 Mitglieder des Ständerates in der eidgenössischen Politik zu der Zeit, als der Nationalrat nur 111 Mitglieder (1848) zählte, noch eine andere Rolle spielten.

1941 haben wir den Antrag, die Vertretungsziffer auf 30 000 Einwohner zu erhöhen, bekämpft, weil er zu weit ging, weil er einer wirklichen «capitis deminutio» gleichkam und überdies, weil die Zahl der Einwohner eine solche Massnahme nicht rechtfertigte. Was den Grundsatz einer Reduktion selbst betrifft, hatten wir damals erklärt, dass wir von den Erwägungen in der Botschaft des Bundesrates vom 2. September 1930 nichts zurückzunehmen hätten. Diese Botschaft sah eine Wahlgrundlage von 23 000 Einwohnern vor. Der Entwurf wurde bekämpft und nicht unverändert angenommen. Indessen gingen alle Anträge anlässlich seiner Prüfung dahin, die Zahl der Volksvertreter zu verkleinern oder zu beschränken.

Heute wie nach 20 Jahren glauben wir, dass eine merkliche Erhöhung oder Verkleinerung der Zahl der Abgeordneten mehr Nachteile als Vorteile bringen würde. Dank dieser Zahl kann das parlamentarische Räderwerk (Kommissionen usw.) in befriedigender Weise spielen. Sie gestattet auch eine angemessene Vertretung der hauptsächlichsten Interessentengruppen des Landes. Wir sind der Meinung, dass es sich rechtfertige, die Abgeordnetenzahl beizubehalten und demgemäss die Wahlgrundlage an das voraussichtliche Ergebnis der Volkszählung von 1950 anzupassen.

Die Wahl des Systems

Für eine Beibehaltung der gegenwärtigen Zahl der Mitglieder des Nationalrates können verschiedene Methoden angewandt werden. Bei der Revision von 1930 wurden folgende drei Methoden in Erwägung gezogen:

- a. Wahlgrundlage, die nur auf die Bevölkerung schweizerischer Nationalität abstellt,
- b. Bestimmung einer festen Zahl von Abgeordneten,
- c. Erhöhung der auf Grund der Gesamtbevölkerung festgesetzten Vertretungsziffer.

Im folgenden geben wir Ihnen die Gründe bekannt, die uns veranlassen, unter Änderung der Vertretungsziffer an dem seit 1848 in Kraft stehenden System festzuhalten*).

a. Schweizerische Bevölkerung als Wahlgrundlage

Die Botschaft vom 2. September 1930 (BBl 1930, II, 205) enthält eine Darstellung des Problems. Das System der einzig auf der Bevölkerung schweizerischer Nationalität beruhenden Wahlgrundlage war Gegenstand einer Initiative, die 1903 mit einer grossen Mehrheit des Volkes und der Stände verworfen wurde. Die von den Anhängern des Volksbegehrens geltend gemachten Gründe waren die folgenden:

Die Verfassung, die doch in Artikel 72 bestimmt, der Nationalrat werde aus den Abgeordneten des schweizerischen Volkes gebildet, habe die logische Folgerung aus diesem Grundsatz nicht gezogen. Das Abstellen auf die Gesamtbevölkerung stehe überdies in Widerspruch mit Artikel 4 der Bundesverfassung, der erkläre, 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 weniger. Da die Ausländer sich naturgemäss in den Städten niederlassen, seien die Grundlagen der Verfassung zum Nachteil 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 1870 habe sie nur 150 907 betragen. Die Volkszählung von 1900 habe hingegen bereits 383 424 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.»

*) Es wäre noch zu erwähnen, dass ohne Änderung der Vertretungsziffer der Nationalratssaal in seiner heutigen Einteilung nicht mehr alle Abgeordneten von 1951 aufnehmen könnte. Es wäre dann nötig, gewisse Umgestaltungen vorzunehmen. Die Direktion der Eidgenössischen Bauten hat verschiedene Pläne ausgearbeitet, deren Ausführung gestatten würde, eine grossere Zahl von Abgeordneten in diesem Raume unterzubringen z. B. durch Entfernung einer der Pressetribünen oder durch Beschränkung des Platzes, über den jeder Abgeordnete heute verfügt (Tablette statt Pulte). Keines dieser Projekte sieht etwa eine Vergrösserung des Saales selbst vor, was langwierige Arbeiten zur Folge hätte, deren Kosten beim heutigen Stand der Bundesfinanzen in keinem Verhältnis zum gewünschten Resultat stehen würden.

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», so erklärten sie, «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.

Es sei unrichtig, dass die Wahl der Abgeordneten auf der Grundlage der Gesamtbevölkerung 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 weitem 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.»

Der Bundesrat begründet in der erwähnten Botschaft, warum auch er eine Wahlgrundlage, die nur auf die Bevölkerung schweizerischer Nationalität abstellt, ablehnen müsse. Nachdem er ausgeführt hat, dass nach den voraussichtlichen Ergebnissen der Volkszählung von 1930 die Anwendung dieses Systems im Jahre 1931 eine Verminderung um 16 Abgeordnete bringen würde, stellt er fest:

Vier Grenzkantone, nämlich Basel-Stadt, Schaffhausen, Tessin und Genf, würden 7 der 16 in Wegfall kommenden Sitze einbüßen, obwohl sie insgesamt bloss 28 Mandate besitzen. Ihr Verlust würde also einen Viertel ausmachen. Basel-Stadt verlöre zwei Abgeordnete auf acht, Schaffhausen

einen auf drei, Tessin zwei auf acht und Genf zwei auf neun. Gewiss war die Lage im Jahr 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 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. 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 Rate 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.

Wir erwähnen noch, dass die von den Urhebern der Initiative von 1903 angekündigte Gefahr einer Vermehrung der Ausländer im Vergleich zur Gesamtbevölkerung seither ständig abgenommen hat. Das Verhältnis der Ausländer zur Gesamtbevölkerung, das 1900 11,6 Prozent und 1910 14,7 Prozent betrug, machte 1920 nur noch 10,4 Prozent und 1930 noch 8,1 Prozent aus. Nach der Volkszählung 1941 hat sich der Prozentsatz noch weiter vermindert und beträgt heute 5,2 Prozent.

Seit der Revision von 1930 sind in dieser Richtung keinerlei Vorschläge mehr gefallen. Auch in den Kantonen hat sich die Tendenz, die Bevölkerung schweizerischer Nationalität zur Wahlgrundlage zu nehmen, seither nicht mehr gezeigt. Diese Tendenz erscheint nicht im Postulat Häberlin und nicht einmal im Volksbegehren der Unabhängigen von 1941. Kurz, wir haben nicht den geringsten Grund. Ihnen neuerdings ein System vorzuschlagen, das zu einer Zeit, wo die Probleme, die sich aus der Anwesenheit zahlreicher Ausländer ergaben, eine weit grössere Bedeutung hatten als heute, mit bezeichnender Mehrheit in einer Volksabstimmung abgelehnt wurde.

b. Festbleibende Zahl der Abgeordneten

Auch die Bestimmung einer festbleibenden Zahl von Abgeordneten fand Beachtung und viele Verfechter in den vor 20 Jahren geführten Verhandlungen über die Änderung von Artikel 72 der Verfassung.

Die Botschaft vom 2. September 1930 hebt hervor, dass das System der festen Zahl gegenüber der damals geltenden Ordnung den Vorteil der Beständigkeit hätte und von der Notwendigkeit entbinde, den Stand der parlamentarischen Vertretung regelmässig dem Ergebnis der Volkszählung anzupassen.

Indessen würde die Anwendung dieses Grundsatzes wieder die Wahl zwischen drei verschiedenen Systemen bedingen, sowohl was den Vorbehalt zugunsten der kleinen Kantone als die Zuweisung der Restmandate betrifft*). Dies alles könne nicht in der Bundesverfassung geregelt werden, es wäre ein besonderes Ausführungsgesetz notwendig.

Es ist fraglich, ob man vor den Wahlen des Jahres 1951 noch genügend Zeit hätte, um den Entwurf für eine Verfassungsänderung vorzubereiten, um ihn Volk und Ständen zur Annahme vorzulegen und um nachher noch ein Ausführungsgesetz auszuarbeiten und in Kraft zu setzen.

Ein anderer Nachteil des «*numerus clausus*» wäre noch schwerwiegender. Wie schon die Botschaft von 1930 ausführt, würden diejenigen Kantone, deren Bevölkerung merklich zugenommen hat, den übrigen, deren Einwohnerzahl infolge einer Krise oder aus andern Gründen unverändert geblieben ist, Sitze entreissen. Diese Verschiebungen würden durch tatsächliche Veränderungen in der Verteilung der Bevölkerung auf die einzelnen Landesteile veranlasst. Es wäre falsch, darin eine Ungerechtigkeit zu erblicken. Es ist aber wahrscheinlich, dass die Kantone, die Sitze zugunsten solcher mit einer Bevölkerungszunahme verlieren würden, die Empfindung hätten, von den andern ausgeplündert worden zu sein. Es könnte daraus eine Mißstimmung entstehen, die, obwohl unbegründet, nicht weniger unangenehm wäre.

*) Man kann, wie schon die Botschaft von 1930 ausführt, drei Methoden vorsehen für die Berücksichtigung des Vorbehaltes zugunsten der kleinen Kantone:

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.»

Was die Sitze betrifft, die nach der ersten Verteilung noch zuzuweisen sind, kann man das System anwenden, das für die Proporzvertretung gilt (BG vom 14. Februar 1919 betreffend die Wahl des Nationalrates, Art. 16–20). Man kann diese Sitze auch den grössten Resten erteilen.

In einem föderalistischen Staatswesen wie dem unsrigen muss darüber gewacht werden, dass zwischen den Staaten, aus denen es besteht, keine Ursachen für Gegensätze entstehen. Dieser Nachteil wurde anlässlich der Beratungen im Nationalrat wiederholt erwähnt (vgl. Stenographisches Bulletin des Nationalrates, Herbst 1930).

Beim heutigen System der Vertretungsziffer sind diese Nachteile viel geringer.

Bei der Behandlung der Botschaft vom 2. September 1930 im Nationalrat beantragte die Mehrheit der Kommission die Zahl der Abgeordneten auf 200 festzusetzen. Die Minderheit der Kommission und andere Abgeordnete teilten die Befürchtungen des Bundesrates.

Schliesslich pflichtete der Nationalrat der Idee einer Verminderung der Zahl seiner Mitglieder auf Grund einer Änderung der Vertretungsziffer gemäss dem Entwurfe des Bundesrates bei. Einzig diese Ziffer selbst wurde geändert. Wir halten es daher für unangebracht, eine feste Zahl der Abgeordneten des Nationalrates zu beantragen.

c. Erhöhung der Vertretungsziffer

Somit bleibt uns nichts übrig, als zu beantragen, am bisherigen System festzuhalten, immerhin indem die Vertretungsziffer erhöht wird. Dieses System, das seit 1848 in Kraft ist, hat nie Anlass zu ernsthaften Kritiken gegeben.

In der Botschaft von 1930 führten wir dazu aus:

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 blosse Erhöhung der Vertretungspflicht genügt vollkommen, um allfällige Unzuträglichkeiten des jetzigen Systems zu beseitigen.

Das ist heute noch unsere Auffassung.

Allerdings trifft es zu, dass es erst 20 Jahre her ist, seit die Vertretungsziffer von 20 000 auf 22 000 erhöht wurde und dass früher oder später eine neue Revision nötig werden könnte.

Wir haben gesehen, dass gemäss den Angaben des Eidgenössischen Statistischen Amtes die Bevölkerung der Schweiz Ende 1949 auf 4 660 000 Einwohner geschätzt werden kann. Sie könnte sich bei der eidgenössischen Volkszählung, die am 1. Dezember nächsthin stattfindet, auf 4 680 000 beziffern. Indessen sind Schwankungen möglich. Sollte eine Krise ausbrechen, so können sich diese Schätzungen unter Umständen als um 50 000 bis 70 000 Personen zu hoch erweisen. Es wäre riskiert, Prognosen über den Bevölkerungsstand für das Jahr 1960 aufstellen zu wollen. Zu viele Faktoren könnten, je nach dem Zeitpunkt, in dem diese Voraussagen gemacht werden, erhebliche Abweichungen bewirken.

Würde man die heutige Ordnung beibehalten, so würde bei der Erneuerung von 1951 der Nationalrat voraussichtlich aus 212 Mitgliedern bestehen. Auch mit einer Vertretungsziffer von 23 000 würde die Volksvertretung immer noch 205 Mitglieder zählen. Erst mit einem Abgeordneten auf 24 000 Einwohner könnte der Nationalrat ungefähr in den bisherigen Grenzen beibehalten werden.

Er würde sich dann aus 195 Mitgliedern zusammensetzen. Die Kantone Zürich und Genf würden einen Sitz gewinnen, während Waadt einen verlieren würde. Die übrigen Kantone würden ihren heutigen Stand wahren.

Rechnet man mit den 1947/48 für die Alters- und Hinterlassenenversicherung gemachten Voraussagen, nach denen die Schweiz im Jahre 1958 eine Bevölkerung von 4 741 833 Einwohnern haben wird, so würde nach der Volkszählung 1960 die Zahl der Abgeordneten auf der Grundlage von einem Vertreter auf 22 000 Einwohner 218 betragen. Sie wäre 207, wenn man einen Abgeordneten auf 23 000 Einwohner und 198, wenn man einen Abgeordneten auf 24 000 Einwohner rechnen würde.

Abschliessend glauben wir, dass die Annahme einer Vertretungsziffer von 24 000 Einwohnern die beste Lösung wäre, um die Frage auf viele Jahre hinaus zu regeln.

Auf Grund dieser Erwägungen empfehlen wir Ihnen die Annahme des beigelegten Beschlussesentwurfes.

Wir versichern Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 18. April 1950.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Vizepräsident:

Ed. von Steiger

Der Vizekanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Anhang 1

Bundesbeschluss

betreffend

Abänderung des Artikels 72 der Bundesverfassung (Wahl des Nationalrates)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 18. April 1950,
beschliesst:

Art. 1

Artikel 72 der Bundesverfassung wird aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt:

Art. 72. ¹ Der Nationalrat wird aus Abgeordneten des schweizerischen Volkes gebildet. Auf je 24 000 Seelen der Gesamtbevölkerung wird ein Mitglied gewählt. Eine Bruchzahl über 12 000 Seelen wird für 24 000 Seelen berechnet.

² Jeder Kanton und bei geteilten Kantonen jeder der beiden Landesteile hat wenigstens ein Mitglied zu wählen.

Art. 2

Der vorstehende Bundesbeschluss wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterworfen.

Der Bundesrat ist mit seinem Vollzug beauftragt.

	Einwohnerzahl		Anzahl der Mitglieder des Nationalrates				
	1941	Ende 1949	heute	ab 1951 auf der Grundlage von einem Abgeordneten auf:			
				22000 E.	23000 E.	24000 E.	25000 E.
Zürich	674 505	758 000	31	34	33	32	30
Bern	728 916	795 000	33	36	35	33	32
Luzern	206 608	223 100	9	10	10	9	9
Uri	27 302	29 200	1	1	1	1	1
Schwyz	66 555	70 100	3	3	3	3	3
Obwalden	20 340	21 500	1	1	1	1	1
Nidwalden	17 348	18 600	1	1	1	1	1
Glarus	34 771	36 800	2	2	2	2	1
Zug	36 643	40 300	2	2	2	2	2
Freiburg	152 053	159 700	7	7	7	7	6
Solothurn	154 944	166 600	7	8	7	7	7
Basel-Stadt	169 961	194 000	8	9	8	8	8
Basel-Land	94 459	104 700	4	5	5	4	4
Schaffhausen	53 772	58 200	2	3	3	2	2
Appenzell A.-Rh.	44 756	48 100	2	2	2	2	2
Appenzell I.-Rh.	13 383	13 500	1	1	1	1	1
St. Gallen	286 201	306 000	13	14	13	13	12
Graubünden	128 247	137 200	6	6	6	6	5
Aargau	270 463	294 000	12	13	13	12	12
Thurgau	138 122	148 800	6	7	6	6	6
Tessin	161 882	172 500	7	8	8	7	7
Waadt	343 398	371 500	16	17	16	15	15
Wallis	148 319	156 900	7	7	7	7	6
Neuenburg	117 900	128 500	5	6	6	5	5
Genf	174 855	207 200	8	9	9	9	8
Schweiz	4 265 703	4 660 000	194	212	205	195	186

Aus den Verhandlungen des Bundesrates

(Vom 5. April 1950)

Der Bundesrat hat die Änderung des Namens der politischen Gemeinde «Saas-Almagel» in «Saas Almagell» genehmigt.

(Vom 11. April 1950)

Der Bundesrat hat dem Kanton Zürich an die Erstellungskosten einer berufsbäuerlichen Siedelung «Grüt», Wildensbuch, Gemeinde Trüllikon, einen Bundesbeitrag bewilligt.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Abänderung von Artikel 72 der Bundesverfassung (Wahlgrundlage des Nationalrates) (Vom 18. April 1950)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1950
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5821
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.04.1950
Date	
Data	
Seite	870-882
Page	
Pagina	
Ref. No	10 037 009

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.