

## 8302. Investitionskredite für die Landwirtschaft Crédits d'investissements dans l'agriculture

Siehe Seite 77 hiervor – Voir page 77 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1962  
Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1962

### Differenzen – Divergences

#### Art. 20

#### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

#### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

**Dürrenmatt, Berichterstatter:** In allen Punkten bis auf einen hat sich der Ständerat mit unseren Änderungen einverstanden erklärt. Es bleibt eine Differenz in Artikel 20, Alinea 4, übrig. Es ist in diesem Artikel von Bürgschaften und Darlehen die Rede, die unter Berücksichtigung einer Frist von sechs Wochen gekündigt werden können; in den Ziffern a bis f sind die Fälle aufgezählt, in denen die Kündigung wirksam wird. Nach Fassung Bundesrat hiess es in Alinea 4: „Bei den verbürgten Investitionskrediten kann die zuständige kantonale Stelle in den Fällen von Absatz 2 vom Gläubiger des Hauptschuldners die Kündigung seiner Darlehensforderung verlangen. Wenn der Gläubiger das Darlehen nicht unverzüglich und unter Ansetzung einer Frist von sechs Wochen zur Rückzahlung kündigt, fällt die Bürgschaft dahin.“ Hier hatte in den Kommissionsverhandlungen Herr Hess-Zoug beantragt, das Wort „wenigstens“ einzufügen; es hiess, nach Annahme des Antrages: „... unter Ansetzung einer Frist von wenigstens sechs Wochen...“. Erst nach den Beratungen im Plenum regten sich bei der Abteilung für Landwirtschaft gewisse Bedenken, dass durch dieses Wort „wenigstens“ die Rechte des Bürgen eingeschränkt werden könnten, indem er vielleicht solange bis zur Ablösung der Bürgschaft warten müsste. Im Ständerat wurden diese Bedenken aufgegriffen und der Rat kehrte zur Fassung des Bundesrates zurück. Das ist die Differenz, vor der wir stehen. Der Ständerat hat gestern Abend darüber Beschluss gefasst, so dass unsere Kommission in der Zwischenzeit nicht noch zusammentreten konnte.

Ich habe mich mit Herrn Hess-Zoug in Verbindung gesetzt; er hat mich ermächtigt, hier bekanntzugeben, dass er empfehle, der Fassung des Ständerates zuzustimmen. Herr Hess tut das aus der Überlegung heraus – und ich möchte ihm dafür danken –, dass dadurch die Möglichkeit besteht, das Gesetz noch in dieser Session zu verabschieden, so dass es nach Ablauf der dreimonatigen Referendumsfrist bereits in der zweiten Hälfte des Jahres in Kraft gesetzt werden kann. Herr Hess stellt dabei ausdrücklich fest, dass die Bedenken, die ihn im Zusammenhang mit den Bestimmungen in Artikel 20, Ziffer e, zu seinem Antrag in der Kommission bewegen hatten, nach wie vor bestehen, und er bittet auch das

Departement, davon Kenntnis zu nehmen. Er hat aber – ich darf es wohl so sagen – das Opfer eines Rückzuges gebracht, um die Verabschiedung der Vorlage zu ermöglichen. Obschon also die Kommission nicht zusammentreten konnte, möchte ich der Erwartung Ausdruck geben, dass die übrigen Kommissionsmitglieder nicht „hessischer“ seien als Herr Hess, dass sie dieses Opfer würdigen und sich dem Antrag ebenfalls anschliessen. In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, bei Artikel 20 dem Ständerat zuzustimmen. Das ist, wie gesagt, die einzige noch bestehende Differenz.

**M. Jaunin, rapporteur:** Le Conseil des Etats s'est rallié à toutes les modifications que le Conseil national avait apportées au projet de loi, à une exception près, relative à l'article 20, alinéa 4, qui concerne la sûreté pour les cautionnements et les prêts aux personnes physiques. Cet article disait: «Lorsque les crédits d'investissement sont cautionnés, le service cantonal compétent peut, dans les cas prévus au deuxième alinéa, exiger que le créancier du débiteur principal dénonce le prêt accordé à ce dernier.

» Si le créancier ne le fait pas immédiatement en fixant au débiteur principal un délai de 6 semaines pour s'acquitter de sa dette, la caution est libérée. »

C'est ce dernier alinéa que le Conseil national avait modifié, en lui donnant la teneur suivante: «Si le créancier ne le fait pas immédiatement en fixant au débiteur principal un délai de six semaines au moins pour s'acquitter...»

Votre commission avait estimé que cette limite de six semaines était un peu draconienne et impérative et, sur la proposition de M. Hess-Zoug, elle avait ajouté la mention: «au moins».

Le Conseil des Etats a estimé qu'en droit il ne pouvait pas ajouter cette mention «au moins».

M. Hess-Zoug a alors retiré sa proposition pour que la loi puisse être adoptée le plus rapidement possible afin d'avancer le délai référendaire et d'éviter une nouvelle divergence.

La commission n'a pas pu se réunir, mais nous vous proposons cependant de vous rallier à la position prise par le Conseil des Etats, et de supprimer ainsi cette divergence qui n'est pas d'une très grande importance.

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

## 8374. Nationalrat. Wahlgrundlage Conseil national. Base électorale

Botschaft und Beschlussentwurf vom 22. Dezember 1961  
(BBl 1962, I, 13)

Message et projet d'arrêté du 22 décembre 1961  
(FF 1962, I, 13)

#### Antrag der Kommission

Eintreten.

#### Antrag Borel Alfred

Rückweisung an den Bundesrat.

**Proposition de la commission**

Passer à la discussion des articles.

**Proposition Borel Alfred**

Renvoi au Conseil fédéral.

*Berichterstattung – Rapports généraux*

**Häberlin**, Berichterstatter: In der Bundesverfassung des Jahres 1848 war im Artikel 72 über die Grundlage des Nationalrates folgendes bestimmt: „Der Nationalrat wird aus Abgeordneten des schweizerischen Volkes gebildet. Auf je 20 000 Seelen der Gesamtbevölkerung wird ein Mitglied gewählt. Eine Bruchzahl von 10 000 Seelen wird für 20 000 Seelen bezeichnet. Jeder Kanton und bei geteilten Kantonen jeder der beiden Landesteile hat wenigstens ein Mitglied zu wählen.“ Auf dieser Grundlage waren bei seiner ersten Bestellung im Jahre 1848 111 Mitglieder des Nationalrates zu wählen. Diese Zahl hat sich bei jeder Volkszählung, die bekanntlich in Abständen von 10 Jahren durchgeführt wird, erhöht. Sie war 1923 schon auf 198 angewachsen und wäre auf Grund der Ergebnisse der Volkszählung des Jahres 1930 auf 206 gestiegen. Hier wurde nun erstmals korrigierend eingegriffen, weil schon damals diese Zahl als übersetzt erschien und man nicht über die Zahl von 200 hinausgehen wollte. So wurde dann durch Volksabstimmung vom 15. März 1931 die Vertretungsziffer von 20 000 auf 22 000 erhöht. Auf Grund dieser neuen Vertretungsziffer ging die Zahl der Nationalräte auf 187 zurück. Auf Grund der Ergebnisse der Volkszählung 1940 stieg die Zahl wieder auf 194, und auf Grund der Ergebnisse der Volkszählung des Jahres 1950 wäre sie wieder auf 212 angestiegen. Darum wurde zum zweiten Mal korrigierend eingegriffen und in der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1950 die Vertretungsziffer auf 24 000 erhöht. Heute, nach 10 Jahren, stehen wir wiederum vor der gleichen Situation; wenn wir nichts unternehmen, wird die Zahl der Mitglieder des Nationalrates auf Grund der Ergebnisse der Volkszählung des Jahres 1960 wieder auf über 200, wahrscheinlich auf 211 Mitglieder anwachsen. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt Ihnen, dass die Notwendigkeit der Korrektur sich immer schneller einstellt. In der ersten Periode konnte die gleiche Vertretungsziffer von 1848 bis 1930 eingehalten werden, in der zweiten Periode wenigstens von 1930 bis 1950. Heute stehen wir, schon nach 10 Jahren, wiederum vor der Notwendigkeit, korrigierend eingreifen zu müssen, und wir können, wenn wir den bisherigen Modus beibehalten, mit aller Sicherheit annehmen, dass wir alle 10 Jahre diese Vertretungsziffer werden korrigieren müssen. Das schien sowohl dem Bundesrat als auch der Kommission unbefriedigend, und darum hat sich in diesem einen Punkte eine neue Idee Bahn gebrochen. Es ist zwar keine neue Idee, sondern eine Idee, die schon früher diskutiert worden ist, nämlich statt die Vertretungsziffer zu erhöhen, eine feste Zahl der Mitglieder des Nationalrates festzusetzen und zwar die Zahl 200. Ich habe gesagt: das ist keine neue Idee. Schon im Juli 1931 hat der damalige Nationalrat Klöti, Stadtpräsident von Zürich, ein Postulat eingereicht, das verlangte, dass eine bestimmte unveränderliche Mitgliederzahl des Nationalrates fest-

gelegt werde. Der Nationalrat hatte damals die Priorität. Die Mehrheit der Kommission war schon damals für diese Idee eingenommen, aber das Plenum des Rates hat dann mit Mehrheit diese feste Zahl abgelehnt. 20 Jahre später hat unser heute noch aktiver Kollege Philipp Schmid diesen Gedanken wiederum aufgenommen. Der Gedanke ist damals erneut unterlegen.

Heute zeigt sich nun ein tiefgreifender Meinungsumschwung, denn heute ist erstens der Bundesrat dafür, und zwar auf Grundlage einer Umfrage bei den Kantonen, indem sämtliche Kantone mit Ausnahme von zweien (Freiburg und Tessin), sich für die feste Zahl von 200 ausgesprochen haben. Auch Ihre Kommission ist sofort und ohne grosse Diskussion auf diese Idee eingetreten und schlägt Ihnen vor, der festen Zahl von 200 zuzustimmen.

Wenn in der Kommission keinerlei Schwierigkeit bestund, sich in diesem Punkte zu einigen, so gingen dann sofort die Meinungen auseinander, als es darum ging, diesen Kuchen von 200 Nationalräten auf die einzelnen Kantone zu verteilen. Sie wissen, der Bundesrat schlägt uns vor, an der bisherigen Wahlgrundlage der Gesamtbevölkerung festzuhalten, wie sie seit dem Jahre 1848 bestanden hat. Aber dieser Vorschlag ist in der Kommission sofort auf Widerstand gestossen; es wurde ein Antrag Glasson/Herren eingereicht, wonach anstatt der Gesamtbevölkerung lediglich die schweizerische Bevölkerung als Wahlgrundlage anerkannt werden soll – ein Widerstreit der Meinungen, der wiederum nicht neu ist, sondern der sogar noch eine längere Geschichte hat als der Kampf zwischen der Erhöhung des Wahlquotienten und der Festsetzung einer fixen Zahl. Schon im Jahre 1897 ist in diesem Rate eine Motion Hochstrasser/Forjallaz begründet worden, die damals schon lediglich die schweizerische Bevölkerung als Wahlgrundlage anerkennen wollte. Der Bundesrat hat die Motion abgelehnt, sie ist auch vom Rate verworfen worden, mit der Folge, dass 5 Jahre später eine Volksinitiative gestartet wurde, die wiederum den gleichen Gedanken aufgriff. Die Abstimmung über diese Volksinitiative fand am 25. Oktober 1903 statt; sie wurde damals mit einem deutlichen Mehr verworfen, 295 000 Nein, 95 000 Ja, und angenommen hatten lediglich die Kantone Uri, Obwalden, Nidwalden, Freiburg und Wallis.

Es dauerte dann beinahe 30 Jahre, bis diese Idee wiederum aufgegriffen wurde, durch ein Postulat Guntli, das alternativ entweder die Erhöhung der Vertretungsziffer oder die schweizerische Bevölkerung als Wahlgrundlage postulierte. Auch dieses Postulat ist damals nicht durchgedrungen. 1950, bei der letzten Revision der Wahlgrundlage, wurde sowohl in unserem Rate als im Sänderat wiederum diese andere Idee, der Schweizerbevölkerung, aufgegriffen. In unserem Rate lag ein Antrag Keller/Eisenring vor, der von unserem Rate mit 93:23 Stimmen verworfen wurde. Im Sänderat war es ein Antrag Ackermann, der mit 28:8 Stimmen verworfen wurde.

Der Bundesrat schlägt vor, an dieser Wahlgrundlage festzuhalten. Überraschend ist in der Kommission die andere Meinung durchgedrungen; mit 14:11 Stimmen schlägt Ihnen die Kommissionsmehrheit vor, künftig die Schweizerbevölkerung als Wahlgrundlage festzulegen. Ich werde die

Gründe dafür und dagegen in der Detailberatung näher darlegen.

Ein weiterer Problembereich ist der des sogenannten Schutzes der kleinen Kantone, oder, wie es in der Weisung des Bundesrates heisst, der interkantonale Ausgleich. Sie wissen, dass seit 1848 die Bestimmung in der Verfassung ist, dass jeder Kanton oder jeder Halbkanton Anspruch auf mindestens einen Sitz hat. Das ist vollständig unbestritten. Aber Sie sehen aus der Weisung, dass aus verschiedenen Kantonen hier weitergehende Anträge gestellt sind, zum Beispiel aus dem Kanton Glarus (aufgenommen worden von unserem Ratskollegen Landolt), aus dem Kanton Graubünden (aufgenommen von unserem Kollegen Brosi). Diese beiden Anträge sind in der Kommission mit grosser Mehrheit verworfen worden. Die beiden Antragsteller geben sich aber nicht geschlagen, sie haben diese Anträge wieder aufgenommen und werden sie hier vor dem Ratsplenum vertreten. Ich werde die Gründe, die die Kommission bewogen haben, diese Anträge abzulehnen, dann nach der Begründung der Antragsteller hier in der Detailberatung vortragen.

Wenn die Zahl der Mandate und auch die Wahlgrundlage festgelegt ist, bleibt noch ein weiterer Punkt, über den Klarheit geschaffen werden muss, das ist die Berechnungsart, nach der die 200 Sitze entweder auf Grundlage der Gesamtbevölkerung oder auf Grundlage der Schweizerbevölkerung auf die einzelnen Kantone verteilt werden sollen. Es bestehen dafür verschiedene Möglichkeiten. Der Bundesrat hat in der Weisung dargelegt, wie es sich diese Berechnungsart denkt. Die Kommission stimmt dem Bundesrat zu. Die Kommission weicht vom Bundesrat lediglich in der Beziehung ab, dass der Bundesrat glaubte, die Kompetenz für die Regelung dieser Einzelheiten – wie er es genannt hat – der Bundesversammlung anheimstellen zu können. Es sind in der Kommission mit Recht Bedenken gegen diese Kompetenzübertragung geäussert worden. Man hat gesagt, dieser Verteilungsmodus sei so wichtig und könne auch die Verteilungszahl auf die einzelnen Kantone so beeinflussen, dass hier ein grösseres Gremium entscheiden soll, um wenigstens durch das Fakultativreferendum ein Mitspracherecht des Volkes zu gewährleisten. Deshalb schlägt Ihnen die Kommission vor, diese Kompetenz nicht der Bundesversammlung zu übertragen, sondern durch ein Bundesgesetz zu regeln. Sie wissen, dass Bundesgesetze dem Fakultativreferendum unterliegen. Ich dachte zuerst daran, den detaillierten Verteilungsmodus in die Verfassung aufzunehmen; ich habe mich aber überzeugen lassen, dass das etwas zu weit gehen würde, und ich schliesse mich dem vorgeschlagenen Mittelweg an. Das sind die wichtigsten Punkte, über die wir dann in der Detailberatung noch eingehender sprechen werden. Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig, auf die Vorlage einzutreten.

**M. Graber, rapporteur:** Je voudrais à mon tour me limiter à un exposé extrêmement bref en ce qui concerne l'entrée en matière, tout d'abord pour la bonne raison que celle-ci n'est pas combattue et, ensuite et surtout, parce qu'il ne me paraîtrait pas heureux d'aborder dans le détail, à propos de l'en-

trée en matière, le détail des diverses questions qui surgiront au cours de la discussion.

Pour la clarté de la discussion, il vaut mieux, à mon avis se limiter pour l'instant à quelques considérations générales.

Ces considérations ont trait essentiellement à l'adoption du nombre fixe de 200 sièges, au mode de répartition de ces 200 sièges entre les différents cantons et enfin à la question qui a occupé principalement la commission, à savoir si la répartition doit être opérée sur la base de la population de résidence, comme jusqu'ici, ou sur la base de la population suisse.

Sur la nécessité même d'entreprendre une révision constitutionnelle au lendemain du recensement de 1960, chacun est d'accord. De même qu'après le recensement de 1930, il y avait unanimité sur la nécessité d'une révision constitutionnelle, qui devait éviter alors que le nombre des membres du Conseil national soit porté à 206, de même qu'il y avait unanimité en 1950 pour recourir de nouveau à une révision constitutionnelle, de manière à éviter que le nombre des députés atteignît 212, de même aujourd'hui, chacun admet qu'une révision constitutionnelle est nécessaire, puisque, sans cette révision, le nombre des députés au Conseil national passerait à 210.

D'ailleurs, tous les cantons qui avaient été consultés s'étaient prononcés en faveur de la révision constitutionnelle, à l'exception du Tessin, qui était partisan du *statu quo*, et du canton de Fribourg qui aurait préféré le quotient de 24 000 ou, subsidiairement, le quotient de 25 000.

De même, tous les partis politiques consultés par le Conseil fédéral se sont prononcés en faveur d'une révision constitutionnelle, à l'exception du Parti démocrate. Sur ce point, unanimité aussi à la commission. On peut donc s'attendre à ce que cette question ne suscite que peu de discussions et il est permis de ne pas s'y attarder davantage.

En ce qui concerne la fixation du nombre des députés à 200 de manière définitive, même quasi unanimité au sein de la commission, alors même qu'il s'agit – il faut le dire – d'une innovation particulièrement importante et, en fait, de la principale question soulevée par les propositions du Conseil fédéral.

Quatorze cantons déjà s'étaient prononcés en faveur de ce nombre fixe de 200 députés, de même que trois des quatre grands partis politiques de ce pays: le Parti radical, le Parti socialiste, le Parti des paysans, artisans et bourgeois.

Si je dis «quasi unanimité» de la commission, c'est que notre distingué collègue Brosi, qui en principe était d'accord avec le nombre fixe de 200 sièges, ne l'acceptait qu'assorti d'une sorte de péréquation intercantonale.

En fait, la proposition qu'il fait aujourd'hui – et sur laquelle nous reviendrons au cours de la discussion de détail – était fondée sur un quotient différentiel égal au 200<sup>e</sup> de la population, mais diminué de 3000 pour les deux premiers sièges et augmenté de 3000 à partir du dixième siège.

Ce système du quotient différentiel sur la base de la population aboutirait à un Conseil national fort de 201 membres.

A cette exception près, tout le monde s'est trouvé d'accord pour estimer qu'il serait souhaitable de régler la question du nombre des députés au Conseil national une fois pour toutes et d'en finir avec les révisions constitutionnelles qu'il faut entreprendre après chaque recensement fédéral. D'ailleurs, un nombre important de cantons – et même un nombre croissant de cantons – ont déjà introduit ce système chez eux et s'en trouvent fort bien. Je pense donc qu'ici aussi il est permis de passer rapidement, pour l'instant du moins.

En revanche – et comme il fallait bien s'y attendre – les avis ont divergé sensiblement quant au mode de répartition de ces deux cents sièges entre les cantons.

Le Conseil fédéral et la commission proposent d'abord de répartir ces sièges selon le principe de la proportionnalité, c'est-à-dire proportionnellement à la population de chaque canton, le principe de la proportionnalité n'étant pas absolu, mais amendé par une règle qui ne souffre aucune espèce de discussion, celle selon laquelle chaque canton et demi-canton a droit à un siège au moins.

Deux propositions qui vous ont été remises s'écartent de ce principe de la proportionnalité et se fondent sur celui de la péréquation intercantonale. C'est d'une part la proposition dite glaronaise, parce qu'elle émane du gouvernement de ce canton et qu'elle a été reprise par notre collègue Landolt. Selon cette proposition, chaque canton devrait avoir droit à deux sièges au moins et chaque demi-canton à un siège.

A nouveau, nous reviendrons sur cette proposition au cours de la discussion de détail. Je signale cependant qu'à la commission elle a réuni trois voix, de qui constitue un certain succès d'estime.

La deuxième proposition, celle de notre collègue Brosi, se fonde aussi sur une certaine préoccupation de péréquation intercantonale. J'ai dit tout à l'heure quelles en étaient les bases.

Sur la base actuelle du chiffre de la population, tel que recensé à la fin de 1960, on aurait un quotient de 24 415 pour les deux premiers sièges, un quotient de 27 415 pour les sept sièges suivants et enfin un quotient de 30 415 à partir du dixième siège.

Ici non plus, je n'entre pas dans le détail pour l'instant. Je me borne à signaler que la commission a écarté cette proposition par 16 voix contre 4. Je dois à la vérité de dire qu'en commission la proposition de M. Brosi n'était pas exactement celle d'aujourd'hui, mais une sorte de variante. Aujourd'hui, M. Brosi en est revenu à ce qu'on a appelé la proposition grisonne, parce qu'elle émane du gouvernement de ce canton.

En fait, les délibérations de la commission ont porté essentiellement – je l'ai déjà dit – sur une autre question: celle de savoir si le principe de la proportionnalité étant admis, les deux cents sièges devaient être répartis sur la base de la population de résidence, comme jusqu'ici, ou sur la base de la population suisse, comme cela a été vainement proposé à plusieurs reprises déjà.

La commission s'est partagée: 14 voix se sont prononcées pour la répartition sur la base de la population suisse, 11 voix pour le maintien du système actuel de la répartition sur la base de la population totale ou de la population de résidence.

Ici encore, j'attends la discussion de détail pour exposer le plus objectivement possible les arguments des uns et des autres.

Je signalerai simplement les effets que pourrait avoir une telle proposition. Je sais bien que nous sommes sensés discuter sur le plan des principes, sans nous préoccuper des effets concrets de telle proposition ou de telle autre quant à la répartition des sièges. Cependant, je ne suis pas complètement sûr que vous soyez tous indifférents à cet aspect du problème. Aussi vous donnerais-je quelques indications qui ne sont d'ailleurs qu'approximatives, je préciserai pourquoi.

Selon les indications données à la commission, si on optait pour la population suisse de préférence à la population de résidence, par rapport aux chiffres indiqués par le Conseil fédéral, fondé sur ses propres propositions, Zurich aurait un siège de moins, Genève serait privé de deux sièges. Ces trois sièges iraient probablement aux cantons de Berne, Lucerne et Soleure. Je dis bien probablement, car les données que nous avons sont incertaines. On ne connaît pas encore, à l'heure actuelle, le chiffre exact de la population suisse. Il s'en faut de beaucoup! Les indications que je viens de donner sont fondées sur des sondages entrepris par le Bureau fédéral de statistiques, sondages qui ont porté sur 2% des cartes de recensement. C'est dire qu'une certaine part d'incertitude subsiste.

Selon les indications données lors de la deuxième séance de la commission par le directeur de l'office intéressé, indépendamment du siège zurichois et des sièges genevois qui paraissent fortement compromis dans cette solution, il se pourrait que le canton de Glaris perde un siège, ce qui le ferait tomber à un seul et lui enlèverait le bénéfice de la représentation proportionnelle. Il se pourrait aussi – oh! malheur! – que le canton de Vaud perde son seizième siège. Il se pourrait en revanche que des cantons comme ceux de Schaffhouse, Grisons, Neuchâtel en gagnent peut-être un. Je dis bien qu'il se pourrait, car cela dépend de la marge d'erreurs possibles reconnue par le directeur intéressé sur la base des sondages qui ont été opérés.

Quoiqu'il en soit, encore une fois, la commission, sur ce point important, par 14 voix contre 11, a donné la préférence au système de la répartition sur la base de la population suisse, contre celui de la représentation sur la base de la population de résidence. Nous y reviendrons lors de la discussion de détail.

Pour le moment, au nom de la commission unanime je me borne à vous recommander d'entrer en matière.

#### *Allgemeine Beratung – Discussion générale*

**M. Borel Alfred:** L'article 72 de la Constitution fédérale constitue une des dispositions les plus importantes relatives à l'organisation des autorités fédérales. Et le problème de la révision va certainement provoquer dans les deux conseils une vive discussion, dès lors surtout que la proposition de la majorité de la commission vise à modifier sensiblement la base de la représentation nationale et à renoncer à un système dont nous serons certainement quelques-uns à relever qu'il n'a comporté qu'avantages jusqu'ici.

Personne ne contestera l'entrée en matière. Mais personne ne contestera non plus le fait que la décision de la commission a surpris. On pouvait s'attendre à ce que la proposition de réduire la base électorale à la seule population suisse serait faite pour la troisième ou la quatrième fois, mais aussi qu'elle serait rejetée comme elle l'a été régulièrement jusqu'ici par le peuple aussi bien que par l'Assemblée fédérale. Ce qui est grave, c'est que la décision de la commission ait été prise, semble-t-il, sans que les multiples aspects du problème aient été convenablement éclaircis. Il suffit de se reporter au procès-verbal des deux séances de la commission pour constater qu'elle ne s'est guère donné le temps de faire véritablement le tour de la question et que par surcroît l'attitude par trop prudente du Bureau fédéral de statistiques a eu le mérite de la heurter et de renforcer en quelque sorte son attitude oppositionnelle.

Les avantages et les désavantages de la formule proposée auraient mérité un examen objectif et approfondi. C'est la raison pour laquelle j'avais à l'origine proposé le renvoi du projet au Conseil fédéral. On m'a expliqué que le temps pressait, que tout retard serait préjudiciable. Je me suis non sans peine, je dois le dire, rallié par gain de paix à cette idée. Aussi me pardonnera-t-on si je m'étends quelque peu, déjà dans le cadre du débat d'entrée en matière – l'arrêté n'ayant pratiquement qu'un seul article – sur les mérites de la solution actuelle – population de résidence – et les inconvénients qui résulteraient de l'adoption de la solution-population suisse.

Il y a préalablement lieu de relever qu'il est douteux que la solution préconisée par la majorité de la commission soit réalisable, surtout dans le cas où les élections suivraient de près le recensement fédéral. Aucune garantie en tout cas n'a été donnée en l'état par le Conseil fédéral à ce égard.

En ce qui concerne le fond du problème, il ne serait pas raisonnable d'argumenter comme on peut être tenté de le faire sur les avantages et les désavantages que tel canton ou tel parti pourrait retirer de tel ou tel mode de calcul. Tout au plus pourrais-je m'inquiéter du fait que la nouvelle formule me paraît menacer la représentation de la Suisse romande en général. Mais pour modifier un principe constitutionnel qui a fait ses preuves pendant plus d'un siècle, il faut plus et mieux que des considérations de ce genre. Au surplus, il y aurait incontestablement des risques à s'y livrer sur la base de sondages qui ne portent en définitive que sur le 2% de la population. Non, il faut, dans cette affaire, remonter au niveau des principes généraux qui ont inspiré nos constituants de 1848. Il s'agit en particulier du principe général de la représentation.

Notre système bicaméral assure la représentation équitable d'une part des cantons, d'autre part du peuple. C'est à juste titre que nos constituants ont interprété la notion du peuple en y incorporant les étrangers, tant il est vrai qu'ils sont soumis au même titre que nous aux lois et qu'ils concourent – aujourd'hui plus que jamais – à notre prospérité commune.

Or, cet équilibre n'a cessé de se déplacer, depuis 1948, au profit des petits cantons. Si je m'en félicite personnellement, c'est pour demander avec d'autant plus d'insistance que l'on ne renforce pas cette évo-

lution en compromettant du même coup l'équilibre général.

Sans doute, le Conseil national a-t-il vu les cantons peuplés augmenter sensiblement leur députation mais toujours dans la même proportion.

Cependant, au Conseil des Etats, l'évolution depuis 1848 a progressivement et nettement favorisé les petits cantons et ce que l'on pourrait appeler leur sur-représentation.

On ne songerait à s'en plaindre, je le répète, que si l'on voulait à tout prix, nonobstant ce premier avantage qui n'est pas sans valeur, créer une espèce de privilège supplémentaire. C'est à quoi tendent en particulier les propositions de nos collègues Brosi et Landolt.

C'est le lieu d'insister encore sur le fait que nous ne devons pas être obnubilés par la seule incidence des recensements de 1960 sur les prochaines élections au Conseil national. Si nous devons renoncer aujourd'hui à un principe qui a fait ses preuves pendant un siècle – celui de la population de résidence – ce n'est pas pour en changer demain. Ce n'est donc pas à la situation de demain ou d'après-demain que nous devons songer mais à celle qui se présentera dans cinquante ou dans cent ans, à un moment où la population aura sans doute doublé, et où la proportion des étrangers et surtout leur répartition entre les cantons et les régions du pays auront probablement été complètement bouleversées. Si le calcul favorise aujourd'hui tel ou tel canton, il en sera peut-être tout autrement d'ici quelques années. Tout au plus peut-on penser que les étrangers représenteront une fraction toujours plus importante de la population dans les cantons où l'activité industrielle est particulièrement importante.

En ce qui concerne l'état actuel, le Conseil fédéral a déjà relevé dans son message que la part de la population étrangère est inférieure aujourd'hui encore à celle de 1910.

Si l'on s'en tient au résultat du recensement de 1950, c'est de 1880 à 1930, soit pendant cinquante ans, que la proportion des étrangers a été supérieure à aujourd'hui. Même si l'on prend les résultats provisoires du recensement de 1960, il n'en reste pas moins que du début du siècle jusqu'au lendemain de la première guerre mondiale, nous avons connu un pourcentage d'étrangers plus élevé. A cela s'ajoute le fait que ces étrangers étaient pour la plupart installés à demeure chez nous et non pas provisoirement, voire de manière précaire, comme les milliers de saisonniers que nous connaissons aujourd'hui. Or, à la veille de la première guerre mondiale et alors que chacun s'inquiétait de la surpopulation étrangère, nul n'a pris l'initiative que je combats ici.

Quand, en 1879, M. Amsler demandait de favoriser en quelque sorte les cantons qui se développaient rapidement, il mettait avec légèreté en cause le principe fondamental de l'article 72. Mais M. Hochstrasser et M. Fonjallaz, en contre-attaquant et en proposant, pour la première fois, de prendre la population suisse pour base de la représentation populaire, commettaient la même erreur. Le peuple a d'ailleurs fait, à l'époque, bonne justice – il convient de le rappeler ici – à cette revendication.

M. Hochstrasser indiquait l'état d'infériorité dans lequel on mettait la campagne. Il ajoutait: «A la campagne, en effet, nous n'avons pas d'étran-

gers.» Les temps ont malheureusement changé et l'on ne voit pas très bien comment nos sympathiques paysans se tireraient d'affaire sans le concours de milliers d'ouvriers agricoles étrangers.

Mais ceux de nos collègues qui reprennent aujourd'hui à leur compte la proposition de MM. Hochstrasser et Fonjallaz ne semblent pas prendre en considération le fait que ces étrangers que l'on veut éliminer de nos calculs sont soumis à toutes nos lois et qu'ils contribuent, dans une large mesure, à assurer au pays tout entier sa prospérité actuelle.

N'est-ce pas aussi le lieu de rappeler une constatation plus générale encore que je trouve sous la plume de l'historien de notre Constitution lorsqu'il écrit: «Si les grands cantons qui furent les principaux artisans de la révolution de 1848 on ont été depuis les principaux bénéficiaires politiques, leur prépondérance n'est-elle pas pleinement justifiée par celle de leur contribution à la prospérité du pays tout entier? N'est-elle pas de plus largement compensée par les avantages économiques qu'en ont retiré leurs moins fortunés confédérés?»

Cette constatation est aujourd'hui plus valable que jamais quand on pense à la péréquation financière intercantonale introduite depuis le moment où William Rappard écrivait ces lignes.

Au surplus, si l'on s'inquiète du contraste apparent entre cantons industriels en plein développement et cantons à dominante agricoles ou montagnarde, il suffit de se reporter à nos travaux de ces tout derniers jours pour constater que les premiers sont parfaitement conscients des besoins des seconds et que ce n'est par hasard que notre agriculture est l'agriculture la mieux protégée du monde.

Mais faisons attention, à la veille d'une négociation difficile avec le Marché commun qui va mettre à l'épreuve à la fois la capacité compétitive de nos cantons industriels et le statut de notre agriculture, de ne pas donner un poids politique supplémentaire à cette partie du pays qui aura tendance à défendre, légitimement d'ailleurs, le *statu quo*, au détriment peut-être des cantons industriels qui auront à faire sans doute un effort d'adaptation considérable dans l'intérêt général du pays.

Un dernier mot: Un principe essentiel de notre organisation politique veut que seule une institution ayant fait ses preuves dans les cantons soit introduite sur le plan fédéral. Or, l'institution qui a fait ses preuves dans 15 cantons et demi-cantons – et non des moindres – et qui vient d'être adoptée par un seizième canton, celui de Vaud, est précisément celle que la majorité de la commission veut supprimer aujourd'hui, malgré l'avis de 16 gouvernements cantonaux.

La logique voudrait que les membres de la majorité de la commission appliquent d'abord leur idée dans leur canton et qu'en particulier mon ami M. Glasson songe, avant de bouleverser le système éprouvé de l'article 72 actuel, à modifier préalablement l'article 37 de la Constitution fribourgeoise, qui prévoit que les membres du Grand Conseil fribourgeois sont élus sur la base de la population totale, et non pas sur la base de la population suisse.

En un mot comme en cent, la proposition de la majorité me paraît partir de fausses prémices, de faux calculs – il faut le dire aussi – et comporter

non seulement pour la stabilité mais aussi pour le sens de l'évolution politique de notre pays les plus graves dangers.

Ce sont là tout autant de raisons pour vous demander d'entrer en matière sans doute mais en tout cas de rejeter la proposition de la majorité au profit de celle de la minorité en ce qui concerne la base électorale.

**Präsident:** Herr Alfred Borel zieht seinen Rückweisungsantrag zurück.

**M. Chamorel:** La proposition qui nous est faite par la majorité de la commission a, à première vue, quelque chose d'assez séduisant. Il faut reconnaître, en effet, que l'idée d'élire le Conseil national en prenant pour base la population de nationalité suisse seulement, et non pas la population dans son ensemble, peut se défendre par de bons arguments.

Mais pour que ces arguments restent valables, pour qu'ils conservent tout leur poids, il faudrait qu'ils se traduisent dans les faits et que des élections basées sur ce nouveau système conduisent à des résultats sensiblement différents. En d'autres termes, il faudrait qu'un Conseil national élu sur la base de la population suisse ne soit pas le même qu'un Conseil national élu sur la base de la population de résidence et que la représentation populaire se trouve ainsi sensiblement modifiée. Or, il résulte des calculs qui ont été effectués – quand bien même ils n'ont qu'un caractère approximatif – qu'un Conseil national qui serait élu sur la base de la population suisse exclusivement ressemblerait comme un frère à tous ceux qui l'ont précédé. La représentation populaire resterait identiquement la même dans 20 cantons et demi-cantons. Elle ne serait modifiée que dans cinq cantons seulement, et cela dans une mesure infime, puisque ce système n'entraînerait qu'un déplacement de trois sièges, qui des cantons de Zurich et de Genève, passeraient à ceux de Berne, Lucerne et Soleure.

Ces chiffres démontrent que s'il y a en Suisse une nombreuse population étrangère, celle-ci est répartie de façon sensiblement égale sur l'ensemble de notre territoire, et qu'elle ne joue pratiquement aucun rôle dans la répartition des sièges au Conseil national. Trois sièges sur 200! C'est une proportion tout à fait négligeable, et il ne vaut vraiment pas la peine, pour un résultat aussi insignifiant, de modifier un système qui est en vigueur depuis plus de cent ans.

Dès lors, on ne voit pas qu'une telle réforme soit nécessaire, ni même désirable, car après cette réforme la population de nationalité suisse ne serait ni mieux, ni plus exactement représentée qu'elle ne l'a été jusqu'ici. Cette réforme se heurterait par ailleurs à de sérieuses difficultés pratiques. Le Bureau fédéral de statistique, en effet, a déclaré qu'en l'état actuel des choses, il ne lui était pas possible de faire connaître à temps les chiffres exacts de la population suisse et de la population étrangère dans chaque canton, soit les chiffres devant servir de base à la répartition. Et M. Meili, directeur, a ajouté que si l'on voulait effectuer ces calculs dans le délai requis, il faudrait envisager une dépense supplémentaire de 20 à 22 millions. Pour faire passer trois sièges à d'autres cantons qu'à ceux qui les détiennent actuellement, de telles dépenses ne se jus-

tifieraient certainement pas. Le déplacement de chacun de ces sièges nous coûterait environ 7 millions. Sans vouloir sous-estimer la valeur des trois députés supplémentaires qui nous seraient envoyés par les cantons de Berne, de Lucerne et Soleure, il faut cependant reconnaître qu'ils nous coûteraient décidément un peu cher! Beaucoup plus cher en tout cas que le député zurichois et les deux députés genevois que nous vaudrait le maintien du système actuel, et qui ne doivent pas être sous-estimés non plus.

La question de savoir si les députés doivent être élus sur la base de la population suisse, plutôt que sur la base de la population de résidence, est d'ailleurs extrêmement discutable. Cette question ne pourrait véritablement se poser que si la population étrangère avait le droit de vote et prenait part à l'élection. Or, tel n'est pas le cas. Dans l'un et l'autre système, c'est au citoyen suisse et au citoyen suisse seulement qu'il appartient d'élire ses représentants. La population étrangère ne peut donc influencer en aucune manière le choix des dits représentants. Et si, du fait de cette population étrangère, il arrive qu'un canton se voie attribuer un député de plus ou un député de moins, je ne pense pas que cela soit nécessairement injuste. En effet, les cantons peuplés ont des tâches plus lourdes, des problèmes plus vastes et des responsabilités plus grandes que les cantons peu peuplés et la nationalité de cette population ne joue à cet égard aucun rôle.

Enfin, n'oublions pas que la question qui nous occupe devra être soumise au vote du peuple et des cantons. Jusqu'ici, le premier comme les seconds, dans plusieurs votations successives, se sont toujours prononcés en faveur du système actuellement en vigueur. Aujourd'hui encore, consultés par le Conseil fédéral, les gouvernements cantonaux, dans leur très forte majorité, se sont déclarés partisans du maintien de ce système. Il en est de même des principaux partis politiques, dont quatre sur trois se sont prononcés dans le même sens.

Gardons-nous dès lors d'apporter au projet d'article constitutionnel une modification qui, si elle était adoptée, n'entraînerait aucun effet pratique appréciable et qui, si elle était au contraire repoussée, comme cela paraît probable, entraînerait le refus de ce projet.

Pour tous ces motifs, avec la minorité de la commission, je me déclare en faveur des propositions du Conseil fédéral.

**Eggenberger:** Ich kann mich in der Eintretensdebatte kurz fassen, da die beiden Herren Referenten nach meiner Auffassung die wesentlichen Gesichtspunkte herausgearbeitet haben. Dagegen muss ich mir vorbehalten, in der Detailberatung zur Begründung des Minderheitsantrages etwas weiter auszuholen.

Zunächst möchte ich hier feststellen, dass die Sozialdemokratische Fraktion einstimmig Eintreten auf die Revision von Artikel 72 der Bundesverfassung beschlossen hat. In Übereinstimmung mit der grossen Mehrheit der Kantone und der politischen Parteien halten wir eine Stabilisierung der Mitgliederzahl des Nationalrates ungefähr auf dem heutigen Plafonds für richtig. Wir stimmen deshalb auch dem bundesrätlichen Vorschlag auf Einfüh-

rung einer festbleibenden Zahl von 200 Nationalräten zu. Wir tun es weniger aus dem Grunde, dass bei einer wachsenden Mitgliederzahl die räumlichen Verhältnisse im Nationalratssaal allmählich prekär werden könnten. Vielmehr fällt ins Gewicht, dass ein zu grosses Parlament zu einem schwerfälligen Beratungsapparat ausarten könnte und eine einigermaßen rationelle legislatorische Tätigkeit erschweren würde. Die Sitzzahl der Abgeordneten wird uns zudem eine alle zehn Jahre wiederkehrende Verfassungsrevision ersparen. Bei einer festen Zahl von 200 Nationalräten dürfte zudem eine gerechte proportionale Berücksichtigung der politischen Minderheiten gewährleistet sein. Mit Entschiedenheit halten wir sodann daran fest, dass das Prinzip der Volksvertretung bei der Wahl des Nationalrates in vollem Umfang erhalten bleiben muss. Das föderative Prinzip findet in der Zusammensetzung des Ständerates nach Auffassung vor allem der grossen Kantone schon heute eine mehr als genügende Berücksichtigung. Wir müssen deshalb einer über den bundesrätlichen Vorschlag hinausgehenden Berücksichtigung des Ständepinzips absolut entgegen-treten. Wir sind davon auch überzeugt, dass die Mehrheit des Schweizervolkes einer solchen Tendenz nicht zustimmen würde. Der Nationalrat ist die Vertretung des Volkes, und das soll so bleiben. Wir können uns aus diesen Gründen auch mit den Anträgen der Herren Kollegen Brosi und Landolt nicht einverstanden erklären. So verständlich diese beiden Anträge vom rein kantonalen Standort der Antragsteller aus sind, so wenig akzeptabel sind sie, unter nationalen Gesichtspunkten betrachtet. Nicht einverstanden ist unsere Fraktion mit dem Antrag der Kommissionsmehrheit, nur die Bevölkerung schweizerischer Nationalität als Grundlage für die Sitzverteilung zu bestimmen. Darüber wird in der Detailberatung noch Näheres auszuführen sein. Andererseits sind wir damit einverstanden, die Einzelheiten durch die Bundesgesetzgebung zu regeln. Der Sprechende hat diesen Vorschlag in der Kommission eingebracht, nachdem es sich gezeigt hat, dass eine befriedigende Lösung aller Detailfragen im Verfassungsartikel selbst kaum gefunden werden kann, ohne ihn allzu sehr zu belasten. Die Probleme sind indessen, wir teilen hier die Auffassung der Herren Referenten, wichtig genug, um sie in einem Erlass zu regeln, der mindestens dem fakultativen Referendum untersteht. Im Sinne dieser Ausführungen beantragen wir Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

**Oligati:** Avevo qualche dubbio nel prendere la parola sulla entrata in materia in quanto, trattandosi di una modifica costituzionale che riguarda l'elezione del Consiglio nazionale, si avrebbe potuto argomentare che noi, non potendo essere giudici in causa propria, siamo facilmente ricusabili per legittima suspizione. Ho superato però questo scrupolo per dirvi come, anche in nome dei colleghi della Deputazione ticinese, noi non possiamo ammettere il principio posto a base dell'elezione del Consiglio Nazionale, scelto dalla maggioranza della nostra commissione, nel senso, che l'elezione non avvenga più sulla base della popolazione totale, ma della popolazione svizzera. La proposta, che può apparire allettante sul piano di un facile nazionalismo, non ci sembra però accettabile per ragioni di principio. In

uno stato federalistico come il nostro, è necessario vigilare, acchè non sorgano cause d'antagonismo fra gli stati che lo compongono. La costituzione non ha voluto ripartire i deputati nè secondo il numero degli elettori, nè secondo quello degli abitanti svizzeri. Ha messo come base la popolazione totale per il Consiglio Nazionale, garantendo inoltre un deputato ad ogni Cantone o mezzo Cantone, in guisa di tener conto dell'insieme degli interessi di tutta l'agglomerazione, si tratti di svizzeri o di stranieri. Oggi noi viviamo un po' l'anno dello slogan della Überfremdung ed io penso, senza far torto ai nostri colleghi che hanno votato questo principio, che essi hanno ceduto un pochino alla moda contro questa Überfremdung, piuttosto che ad una profonda convinzione. L'elemento straniero costituiva un completamento naturale, non soltanto della vita economica, ma anche dello scambio delle idee, aggiungendo incremento all'attività materiale ed allo sviluppo intellettuale delle regioni dove si era stabilito e la semplice giustizia esige di tenerne conto nel calcolo della rappresentanza nazionale. Non possiamo inoltre dimenticare, come è già stato rilevato dagli egregi colleghi che sono intervenuti che, allato del Consiglio Nazionale, la Costituzione prevede il Consiglio degli Stati dove tutti i Cantoni, quale pur sia la cifra della popolazione, si trovano su un piede d'uguaglianza. Modificando la base della rappresentanza per il Consiglio Nazionale, si colpisce la base stessa del compromesso sul quale si è eretta la Svizzera del 1848 e si forniscono armi a coloro che vorrebbero sopprimere il Consiglio degli Stati o quantomeno modificarne la composizione.

Le ragioni pratiche vi sono già state dette; del resto il nostro egregio relatore di lingua francese ci ha pur detto come sia impossibile saper già oggi come avvenga la ripartizione in base al nuovo sistema. Ora il tempo disponibile è breve; la discussione delle due Camere, con le possibili divergenze, e la votazione popolare domandando, anche, molto tempo, non appare facile poter essere pronti con la riforma costituzionale prima delle prossime elezioni che si svolgeranno nell'ottobre del 1963. Se si pensa che la proporzione degli stranieri (8,4%) è inferiore a quella del 1903 (11%) ed è pressapoco uguale a quella del 1930, ci si domanda su che basi stiano i motivi addotti dalla nostra Commissione. A maggior ragione quando si sa che i Cantoni si erano espressi a grande maggioranza in favore del mantenimento della norma. La storia del nostro Paese, che è riuscito a raggiungere un alto grado di unità morale, è la continua ricerca di un equilibrio fra i diversi inevitabili contrasti, di quell'equilibrio dal quale solo può nascere la fiducia. Interesse nostro è quindi di mantenere la norma proposta e perciò voterò l'entrata in materia appoggiando la proposta della minoranza, rispettivamente la proposta del Consiglio federale.

**Brosi:** Die vorgeschlagene Beschränkung der Zahl der Mitglieder des Nationalrates auf etwa 200 ist offenbar unbestritten. Durch eine solche Beschränkung werden nun allerdings gerade jene Kantone benachteiligt, deren Bevölkerungszuwachs unter dem schweizerischen Durchschnitt geblieben ist. Sie werden verstehen, dass diese Kantone nicht einfach stillschweigend einen Mandatsverlust in

Kauf nehmen wollen und die vorgeschlagene Neuregelung besonders kritisch unter die Lupe nehmen.

Werfen wir vorerst einmal einen kurzen Blick auf die ausserordentlich grossen Bevölkerungsveränderungen in unserem Lande innerhalb der letzten 100 Jahre, so stellen wir einerseits eine sehr starke Konzentration in den Städten und Industriezentren fest. Auf der andern Seite zeichnet sich eine bedenkliche Abwanderung aus den Landgemeinden und insbesondere aus den Berggebieten ab. Im Jahre 1860 zählte die Schweiz nur 10 Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern, 1950 waren es schon 42 und 1960 sogar 65. Vor 100 Jahren lebten in diesen 10 Stadtgemeinden rund 212 000 Menschen oder 8,5% der Gesamtbevölkerung des Landes. 1950 wohnten bereits 1,7 Millionen Menschen in Städten. Das waren 36% des ganzen Volkes. Im Jahre 1960 waren 2 280 000 Stadteinwohner, welche 42% der Gesamtbevölkerung ausmachten.

Die gegenteilige Entwicklung ist in den Berggebieten festzustellen. Im Zeitraum von 1850 bis 1950 erfuhren 643 Gemeinden des Alpengebietes und 106 Gemeinden des Jura einen Bevölkerungsrückgang. Wenn wir nur die letzten 10 Jahre, 1950 bis 1960, betrachten, so verzeichnen zum Beispiel von den 221 Bündner Gemeinden nicht weniger als 137, das sind 62%, einen Bevölkerungsverlust. Bei 24 Gemeinden ist es ein Rückgang um mehr als 20%.

Ich brauche Ihnen nun wohl nicht die gewaltigen Probleme zu schildern, welche sich aus dieser geradezu unheimlichen Entwicklung ergeben. Sie sind bekannt, und in den eidgenössischen Räten ist ja immer wieder die Rede davon. Jedenfalls bereiten diese Bevölkerungsveränderungen nicht nur den Vertretern der Berggebiete grosse Sorge, sondern ebenso sehr den verantwortlichen Behörden der durch die grossen Agglomerationen erfassten Stadtgemeinden. Denken wir nur an die Fragen der Landes- und Regionalplanung, an das Bodenproblem und an die Wohnungsnot. Sicher liegt es im Interesse des ganzen Landes, dieser Entwicklung so gut wie möglich entgegenzuwirken.

Wir stehen nun im Begriff, die Wahlgrundlagen des Nationalrates neu zu gestalten. Nach dem Entwurf des Bundesrates würden die Kantone Freiburg und Graubünden je ein Mandat verlieren. Diese Verluste ergeben sich nun nicht in erster Linie zufolge der geschilderten Bevölkerungsveränderung, sondern als direkte Folge der Einführung des „*numerus clausus*“. Die Beschneidung des Mitspracherechtes dieser beiden Kantone im Nationalrat infolge der Änderung der Wahlgrundlagen bedeutet zweifellos eine Härte, mit welcher wir uns nicht einfach stillschweigend abfinden können. Dazu kommt die Tatsache, dass der prozentuale Anteil verschiedener kleiner Landkantone an der schweizerischen Gesamtbevölkerung ständig zurückgeht, während derjenige der Industrie- und Städtkantone ständig zunimmt. Eine Stabilisierung der Vertreterzahl lässt sich nach meiner Überzeugung bei dieser Entwicklung der Dinge nur rechtfertigen, wenn ein Weg gefunden wird, auf welchem auch die föderalistischen Gesichtspunkte angemessen berücksichtigt werden können.

Aus diesen Überlegungen hat der Kleine Rat des Kantons Graubünden seinen Vorschlag im Vernehmlassungsverfahren eingereicht, wie er auf Seite 8 der



Botschaft des Bundesrates enthalten ist. Ich gestatte mir, Ihnen diesen Vorschlag in leicht modifizierter Form als Antrag zu unterbreiten. Er ist Ihnen bereits ausgeteilt worden. Nach diesem Antrag soll der zweihundertste Teil der Wohnbevölkerung Verteilzahl sein. Für die Zuteilung der ersten zwei Sitze eines Kantons ist diese Verteilzahl um 3000 herabzusetzen und für den zehnten und die folgenden Sitze um 3000 zu erhöhen. Mit dieser Lösung würden die kleinen Land- und Bergkantone durch die Einführung der festen Vertreterzahl von 200 im Nationalrat besonders auch in Zukunft weniger hart getroffen. Aber auch die erwähnte Bevölkerungsverchiebung vom Land in die Stadt würde sich in der Mandatzahl dieser kleinen Kantone etwas weniger spürbar machen. Andererseits würden die volkreichen Kantone eine kleine Erschwerung eines weitem Mandatszuwachses erfahren. Dies wäre wohl auch zu rechtfertigen, ist doch ein Kanton mit vielen Mandaten viel weniger stark auf ein einzelnes Mandat angewiesen als beispielsweise ein Kanton mit bloss zwei oder drei Vertretern. So bedeutet für Zürich ein Mandat nur 3% seiner Vertretung in der Volksskammer, während für den Kanton Glarus ein Mandat 50% seiner heutigen Vertretung ausmacht.

Es wird nun eingewendet, dem föderalistischen Gedanken der Rücksichtnahme auf die kleinen Kantone sei im Ständerat mehr als genügend Rechnung getragen. Ja, es wird sogar erklärt, die grossen Kantone brächten hier geradezu ein Opfer gegenüber den kleinen. Es ist aber sicher nicht richtig, bei der Ständekammer von einer Übervertretung der kleinen und einer Untervertretung der grossen Kantone zu sprechen. Im Ständerat sollen eben ganz bewusst die Kantone gleichmässig vertreten sein, unabhängig von der Grösse der Bevölkerung. Das Zweikammersystem verbietet es keineswegs, in der Volksskammer eine gewisse Rücksicht auf die Kantone mit geringer Bevölkerungsdichte walten zu lassen. Der Gedanke kommt übrigens schon im bisherigen Verfassungsartikel zum Ausdruck, dass jedem Kanton und jedem Halbkanton mindestens ein Nationalratsmandat garantiert ist. Bundesrat und Kommission gehen nun mit dem neuen Entwurf noch einen Schritt weiter in dieser Richtung, indem jedem Kanton, der die Verteilungszahl nicht erreicht, zum voraus ein Mandat zugeteilt wird, und indem nach der Hauptverteilung die übrigbleibenden Mandate nach den grössten Restzahlen verteilt werden. Auf diese Weise kann dem Kanton Glarus zum Beispiel das zweite Mandat für diesmal gerettet werden. Ob das mit dieser Lösung auch für die Zukunft der Fall sein wird, ist allerdings sehr zweifelhaft. Grundsätzlich sind wir also bereits vom reinen Verteilungsprinzip nach Bevölkerungszahl abgewichen. Es ist lediglich noch eine Frage des Masses, wie weit Rücksicht genommen werden soll auf die Kantone, deren Anteil an der schweizerischen Gesamtbevölkerung immer kleiner wird.

Im Hinblick auf die eingangs kurz geschilderte Bevölkerungsverchiebung, mit welcher sicher auch in Zukunft zu rechnen sein wird, ist unser Vorschlag flexibler. Er trägt jedenfalls der künftigen Entwicklung weit besser Rechnung als der Vorschlag von Kommissionsmehrheit und Bundesrat. Er würde ins Extrem gehende Auswirkungen vermei-

den. Selbstverständlich kann damit die Abwanderung nicht aufgehoben werden. Es geht hier aber vor allem um die Frage, ob gerade die kleinen und mittleren Kantone mit der Einführung der auf 200 begrenzten Zahl von Mandaten in ihrem Mitspracherecht – wenigstens zahlenmässig – in der Volksskammer immer stärker eingeschränkt werden sollen, oder ob hier nicht eine gewisse Milderung im Verteilungssystem Platz greifen soll. Das ist nun nicht bloss eine Frage der Verteidigung des ernstlich gefährdeten sechsten Mandates von Graubünden, sondern es handelt sich zweifellos um ein ganz grundsätzliches Problem. Ich bin dem Bundesrat dankbar, dass er sich mit dieser Frage offensichtlich eingehend auseinandergesetzt hat. Der gute Gedanke ist es wert, auch hier im Rate diskutiert zu werden. Deshalb habe ich mich zu dem in Ihren Augen vielleicht etwas kühnen Unterfangen entschlossen, Ihnen gegenüber der grossen Mehrheit der Kommission meinen abweichenden Vorschlag zu unterbreiten.

Sie wenden ein, mein Antrag sei kompliziert, gekünstelt und ungewohnt. In dieser Beziehung darf ich nun aber feststellen, dass er sicher wesentlich kürzer und klarer ist als die ganze Regelung, welche die Kommissionsmehrheit vorsieht. Vor allem aber sind Charakter und System des Verteilungsmodus nach meinem Antrag aus der Verfassungsbestimmung selber ohne weiteres zu erkennen. Es ist also kein ergänzendes Bundesgesetz notwendig. In einer derart hochpolitischen Frage, wie sie die Wahlgrundlage des Nationalrates darstellt, soll der Stimmbürger aus dem Verfassungstext selber klar ersehen, wie gerechnet und wie die Mandate verteilt werden. Das kann man nun aber bei der Fassung der Kommissionsmehrheit nicht. Die Einzelheiten sollen ja erst in einem Bundesgesetz geregelt werden. Die Auswirkungen meines Lösungsvorschlages sind auf Seite 8 der Botschaft dargestellt. Ich darf deshalb darauf verzichten, sie hier zu wiederholen und bitte Sie, im Interesse der Klarheit, aber auch im Interesse der unter der fortschreitenden Abwanderung leidenden Kantone, meinem Antrage zuzustimmen.

**Präsident:** Damit hat Herr Brosi auch in der Eintretensdebatte bereits seinen Antrag, den er für die Detailberatung vorgesehen hat, begründet.

**Ming:** Namens der konservativ-christlichsozialen Fraktion habe ich die Ehre, Ihnen zu beantragen, es sei auf diese Vorlage einzutreten und es sei der Kommissionsmehrheit bezüglich der Wahlgrundlage zuzustimmen. Es handelt sich im vorliegenden Falle in erster Linie um die Frage der Schaffung der Wahlgrundlage. Die Zahl 200 ist heute nicht mehr streitig, denn schon die alte Eidgenossenschaft hat ja den Rat der 200 gekannt. Es hat dann einmal eine Zeit gegeben, wo die Zahl der 200 diesen guten Geruch nicht mehr hatte; aber auch das ist heute wieder verschwunden, und ich glaube, man kann heute in guten Treuen und in Ehren wieder von einem Rate der 200 sprechen. – Schwieriger ist das Problem der Wahlgrundlage. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft ausgeführt, dass sich die Verhältnisse seit 1930 und 1950 nicht wesentlich geändert hätten, die heute eine neue Lösung bedingen würden. Man hat auch gesagt, schon 1930 und

1950 hätte man einen Bevölkerungsprozentsatz von Ausländern von 8% gehabt, und heute sei dieses Element in einem Satze von 11% vorhanden. Also, das mag ich zugeben, es besteht zwischen den Zahlen 8 und 11% keine sehr grosse Diskrepanz. Aber etwas anderes, glaube ich, muss man berücksichtigen. Als im Jahre 1848 diese Wahlgrundlage geschaffen wurde, hatten wir in der Schweiz rund 71 000 Ausländer; das machte damals 3% der Gesamtbevölkerung aus. Und da, glaube ich, hat es effektiv damals keine sehr grosse Rolle gespielt, ob man als Wahlgrundlage das gesamte Volk angenommen hat oder nur die Bevölkerung schweizerischer Nationalität. Aber prüfen wir nun dieses Verhältnis heute. Heute liegen die Verhältnisse bestimmt wesentlich anders. Wir haben heute 550 000 Fremdarbeiter, und davon sind rund 150 000 Saisonarbeiter, die eigentlich kein sesshaftes Element bilden. Meines Erachtens besteht tatsächlich kein Grund, diese Zahl bei einer Wahlgrundlage des Nationalrates zu berücksichtigen; denn es heisst in der Botschaft auch bei der Begründung des Antrages auf 200, man möchte nun eine stabilere Lösung finden für die Zukunft. Wenn Sie eine stabilere Lösung für die Zukunft finden wollen, so müssen wir auf jeden Fall dem Element Schweizer Bürgerrecht den Vorzug geben; denn die schweizerische Bevölkerung ist nicht derartigen zufälligen Zahlenvermehrungen ausgesetzt wie zum Beispiel die ausländische Bevölkerung. Die Ausländer kommen in die Schweiz, um hier Arbeit zu haben, wofür wir ihnen – nebenbei gesagt – sehr dankbar sind; aber es besteht nun kein weiterer Grund, die Ausländer für die Bemessung der Vertreterzahl des Nationalrates zu berücksichtigen. Ich glaube auch, es besteht nach dieser Richtung wirklich nach keiner Seite irgendwie ein Interesse. Man könnte Proben durchführen, und ich glaube, die Ausländer, die hier in der Schweiz ihr Brot suchen, würden rundweg erklären, dass sie daran, ob die Wahlgrundlage so oder anders gewählt werde, absolut desinteressiert seien. Wenn wir aber eine stabile Lösung wählen wollen für die Zukunft, so ist meines Erachtens richtig, einzig auf die Schweizer Bevölkerung abzustellen; denn was ist der Nationalrat anderes als ein Abbild der schweizerischen Bevölkerung. Also soll er auch von der schweizerischen Bevölkerung gewählt werden.

Der Artikel 48 des Römer Vertrages statuiert die vollständige Niederlassungsfreiheit für Arbeiter, Selbständigerwerbende und juristische Personen. Wenn das für uns gültig wird, ergibt sich noch einmal eine grosse Verschiebung zugunsten des Ausländerelementes. Ich glaube, es darf nicht unsern Intentionen entsprechen, die Wahl des Nationalrates in einem gewissen Sinne zu entnationalisieren. Dadurch würde mehr und mehr der ausländische Einfluss an Gewicht gewinnen, und ich glaube, das liegt nicht im Interesse der Eidgenossenschaft.

Ich glaube auch nicht, dass das Schweizervolk auf den Mehrheitsbeschluss negativ reagieren wird; es wäre für den Schweizer fast stossend oder zum mindesten etwas unlogisch, wenn die Ausländer, die weder die aktive noch die passive Wahlfähigkeit besitzen, bei der Bemessung der nationalen Vertretung mitgezählt würden. Artikel 72 der Bundesverfassung ist meines Erachtens auch diesbezüglich

als schlüssiges Element herbeizuziehen, wo es heisst: „Der Nationalrat wird aus Abgeordneten des Schweizervolkes gebildet“. Die logische Folgerung dieses Satzes ist doch wohl die, dass auch die Bevölkerung schweizerischer Nationalität die Grundlage für die Zahl bildet. Ich habe Ihnen bereits ausgeführt, dass man mit der Wahlgrundlage schweizerischer Nationalität eine stabilere Lösung erreichen kann, speziell deswegen, weil die Ausländerzahl sehr grossen Schwankungen unterworfen ist.

Es ist interessant festzustellen, dass im Jahre 1864 noch kein kantonales Parlament auf Grund der Bevölkerung schweizerischer Nationalität gewählt worden ist. Später hat sich das aber geändert, und wenn ich richtig informiert bin, wählen heute die Stände Zürich, Luzern, Uri, Nidwalden, Sankt Gallen und Wallis nach der Bevölkerungszahl schweizerischer Nationalität. Noch weiter gehen die Kantone Thurgau und Waadt, die ihre Grossräte nach der Zahl der Stimmberechtigten wählen, also ebenfalls nach Schweizerbürger-Prinzip. Wenn es im einen oder andern Kanton seit dem Erscheinen dieser Literatur, die ich konsultiert habe, wieder geändert worden wäre, so müsste ich mich für einen allfälligen Fehler entschuldigen.

Es ist dann noch ausgeführt worden, von Herrn Chamorel, die Ausländer seien in der Schweiz ziemlich gleichmässig verteilt. Wenn man das sagen könnte, so würde sich über diese Wahlgrundlage nicht eine so grosse Diskussion entspannen. Aber es ist effektiv das Gegenteil der Fall. Die Ausländer begeben sich in grosser Zahl in die grossen Arbeitszentren, wo die Industrie, der Verkehr und der Handel blühen; dort finden die Ausländer wieder ihre Existenzgrundlage. Nun darf man nicht sagen, das Ausländerkontingent verteile sich gleichmässig auf die ganze Schweiz; es konzentriert sich auf einige grosse Städte.

Dann hat man gesagt, das Statistische Amt sei nicht in der Lage, die Zahlen zu liefern. Wir haben etwas anderes gehört in der Kommission. In der Kommission hat man gesagt, das lasse sich ohne weiteres bewerkstelligen, man müsse nur die einen oder andern Arbeitspositionen zurückstellen, um das Resultat Schweizerbevölkerung und Wohnbevölkerung zur rechten Zeit zu haben. Allerdings kostet das etwas mehr, aber nicht die Millionen, die von Herrn Chamorel zitiert worden sind, sondern es ist uns ein Mehrkostenausmass von 200 000 bis 250 000 Franken für das Jahr 1962 in Aussicht gestellt worden.

Noch zum Votum von Herrn Borel, in dem er ausgeführt hat, die Ausländerzahl werde sich in neuerer Zeit noch stark vermehren, und wir müssten berücksichtigen, dass die Fremdarbeiter auch zum Wohlstand der Schweiz beigetragen haben. Ich kann nun nicht einsehen, dass dies ein politischer Grund wäre, als Wahlgrundlage auf die Wohnbevölkerung abzustellen, weil wir den Ausländern, die in die Schweiz kommen – ob wir die Wahlgrundlage so oder anders festzustellen –, in dieser Beziehung absolut nichts zu bieten vermögen. Ich glaube ich darf schliessen mit einem Slogan der sich in der Kommission gebildet hat: „Schweizer wählen Schweizer“. Damit ist die Wahlgrundlage der Mehrheit der Kommission fundiert und begründet; ich

bin überzeugt, wir werden damit keine schlechten Erfahrungen machen und bitte Sie, der Kommis-sionsmehrheit zuzustimmen.

*Hier werden die Beratungen abgebrochen  
Ici, le débat est interrompu*

---

**Nachmittagssitzung vom 21. März 1962  
Séance du 21 mars 1962, après-midi**

Vorsitz – Présidence: Herr *Bringolf*-Schaffhausen

**8088. Motion Vontobel.  
Revision des Landwirtschaftsgesetzes  
Revision de la loi sur l'agriculture**

**8296. Motion Kurmann.**

**Neuorientierung der Landwirtschaft  
Nouvelle conception de la politique agricole**

Text der Motion siehe Seite 278 hiernach  
Texte de la motion voir page 278 ci-après

**8390. Motion Hess-Thurgau.  
Lage der Landwirtschaft  
Situation de l'agriculture**

Text der Motion siehe Seite 281 hiernach  
Texte de la motion voir page 281 ci-après

**Präsident:** Die drei Motionen werden nacheinander begründet; Herr Bundesrat Schaffner wird darauf gemeinsam antworten.

*Text der Motion Vontobel*

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass auf Grund der heutigen Gesetzgebung das Problem der schweizerischen Landwirtschaft nur teilweise gelöst werden kann. Der Bundesrat wird deshalb eingeladen, den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag über die Revision des Landwirtschaftsgesetzes zu stellen.

*Texte de la motion Vontobel*

Les expériences faites au cours des dernières années ont montré que la législation actuelle n'a permis de résoudre que partiellement le problème de

l'agriculture suisse. C'est pourquoi le Conseil fédéral est invité à soumettre aux conseils législatifs un projet de revision de la loi sur l'agriculture.

Mitunterzeichner – *Cosignataires:* Bächtold, Bösch, Duttweiler, Grendelmeier, Jaeckle, König-Zürich, Munz, Suter. (8)

**Vontobel:** Wir haben in dieser und den letzten Sessionen ziemlich viel über Landwirtschaftspolitik gehört, so dass ich es an und für sich verstehen würde, wenn Ihr Bedarf gedeckt wäre. Trotzdem glaube ich, dass meine vor ungefähr zwei Jahren eingereichte Motion – inzwischen ist ja allerhand passiert – auch heute noch ihre Berechtigung hat, insbesondere wenn die zukünftige Entwicklung auf der internationalen Ebene berücksichtigt wird.

Ich habe in meiner Motion die Forderung aufgestellt, das Landwirtschaftsgesetz allenfalls zu revidieren und damit die Behauptung verbunden, sein Ziel sei nicht erreicht worden. Sie werden sich erinnern, dass das Landwirtschaftsgesetz hauptsächlich aus zwei Gründen geschaffen wurde: Einmal um in der Schweiz eine leistungsfähige Landwirtschaft zu erhalten, andererseits – im Zusammenhang damit – um der Landwirtschaft die Abnahme ihrer Produkte zu kostendeckenden Preisen zu sichern. Das erste Ziel, nämlich eine leistungsfähige Landwirtschaft zu erhalten, ist sicher nicht ganz erreicht worden, wenn wir bedenken, dass damals besonders von der Erhaltung der Struktur gesprochen wurde und dass 1952 in der Landwirtschaft noch ungefähr 18% der schweizerischen Bevölkerung beschäftigt und beheimatet waren, während dieser Prozentsatz – trotz Landwirtschaftsgesetz – seit 1952 auf ungefähr 12% zurückgegangen ist.

Heute geht man von etwas anderen Voraussetzungen aus. Man denkt nicht mehr primär – persönlich erachte ich das als richtig – an die Struktur-erhaltung, sondern an möglichst leistungsfähige Betriebe. Viele Massnahmen, die inzwischen getroffen worden sind, wurden auf dieses Ziel ausgerichtet. Es ist mir klar, dass dabei eine ganze Anzahl Klein- und Kleinstbetriebe durch Zusammenlegung und so weiter verschwunden ist, dass also die Anzahl der Betriebe zurückgegangen ist. Sicher haben diese Konzentrationsbemühungen dazu geführt, dass die einzelnen Betriebe leistungsfähiger wurden. Das betrachte ich als richtig. Andererseits ist es sicher auch richtig, dass der Familienbetrieb die Grundlage der schweizerischen Landwirtschaft bildet und dass er auch in einem grösseren Betrieb erhalten werden kann.

Seit Inkrafttreten des Landwirtschaftsgesetzes hat man die Bemühungen auch in anderer Richtung zu konzentrieren versucht, nämlich nicht einfach über den Preis zu korrigieren, sondern auch durch Produktionskostensenkung, also durch Rationalisierung. Von der Erreichung dieses Zieles sind wir allerdings noch weit entfernt. Ich glaube, niemand unter uns besitzt ein Patent zur Lösung dieses Problems.

Seit dem Inkrafttreten des Landwirtschaftsgesetzes ist nun einiges passiert. Man könnte es so formulieren: „Gesucht ein freier Bauer“. Entschuldigen Sie, wenn ich es so sage. Auf Grund des Landwirtschaftsgesetzes sind Hunderte von Bundesrats-

## Nationalrat. Wahlgrundlage

### Conseil national. Base électorale

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1962
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	14
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	8374
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.03.1962
Date	
Data	
Seite	266-276
Page	
Pagina	
Ref. No	20 037 456

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Zusammenfassend kann ich dem Motionär erklären, dass seine Sorgen auch unsere Sorgen sind. Der Bundesrat ist deshalb bereit, die Ziffern 1–3 der Motion im dargelegten Sinne entgegenzunehmen, sozusagen als Bekräftigung dessen, was in gemeinsamer Anstrengung in Ausführung des Landwirtschaftsgesetzes getan werden muss. Punkt 4 sind wir bereit, in Form des Postulates entgegenzunehmen. Wir werden versuchen, die Lösungen möglichst zu beschleunigen. Ich hoffe, dass wir dann auch von seiten des Fraktionschefs der Unabhängigen volles Verständnis finden werden, wenn wir für das grosse Anliegen plädieren, dass die Schweinemast als ein wichtiger Einkommensträger der schweizerischen Landwirtschaft erhalten wird. Da können wir dann praktisch unsere Solidarität und unsere unermüdliche Sympathie für die Landwirtschaft unter Beweis stellen.

**Präsident:** Die Herren Vontobel und Kurmann sind bereit, ihre Motion in Form von Postulaten dem Bundesrat zu überweisen. Der Bundesrat nimmt sie entgegen. Sie sind überwiesen.

Die Motion Hess wird vom Bundesrat in den Punkten 1–3 als Motion und in Punkt 4 als Postulat entgegengenommen. Herr Hess erklärt sich damit einverstanden. Auch dieses Geschäft ist überwiesen.

**Vormittagssitzung vom 22. März 1962**  
**Séance du 22 mars 1962, matin**

Vorsitz – Présidence: Herr *Bringolf-Schaffhausen*

**8333. Zivilschutz. Bundesgesetz**  
**Protection civile. Loi**

Siehe Seite 187 hiervor – Voir page 187 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1962  
Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1962

*Differenzen – Divergences*

*Art. 67, Abs. 1 und 2*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Art. 67, al. 1 et 2*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

**Freimüller, Berichterstatter:** Im Differenzbereinigungsverfahren zur Vorlage des Bundesgesetzes über den Zivilschutz kann ich Ihnen mitteilen, dass der Ständerat allen Beschlüssen des Nationalrates, vom 15. März, mit Ausnahme von Artikel 67, Absatz 1, zugestimmt hat. Beim Abschnitt Kostentragung durch den Bund beschloss der Nationalrat „im Mittel zwei Drittel der Kosten“. Der Ständerat änderte nun seinen früheren Beschluss über die Kostentragung für die vom Bund verbindlich vorgeschriebenen Massnahmen, „unter

Berücksichtigung der Finanzkraft der Kantone und mit Rücksicht auf die Berggebiete von 50 bis 60%“ neu ab in „von 55 bis 65%“. Diese Änderung entspricht praktisch dem von unserem Kollegen Kurzmeyer vorgeschlagenen Ansatz von im Mittel 60%, welcher in unserem Rate knapp unterlag. Ihre Kommission kann sich dem Entscheid der Ständeratskammer anschliessen und beantragt Ihnen, im Einvernehmen mit dem Bundesrat, Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Damit wären alle Differenzen behoben, und die Schlussabstimmung über diese bedeutsame Gesetzvorlage kann noch morgen erfolgen.

**M. Chevallaz, rapporteur:** Nous avons le plaisir de vous annoncer que le Conseil des Etats s'est rallié, sur la quasi totalité des articles, à nos récentes décisions. Une seule divergence subsiste à l'article 67 concernant la part de la Confédération au financement de la protection civile. Nous avons attribué, à une majorité d'ailleurs très restreinte, les deux tiers de la charge à la Confédération. Le Conseil des Etats a pris une décision qui est de fixer la part de la Confédération entre 55 et 65% de la dépense, ce qui équivaut pratiquement à la solution qu'avait préconisée notre collègue M. Kurzmeyer.

A l'unanimité, votre commission vous propose de vous rallier, sur ce point, au texte du Conseil des Etats, qui constitue un compromis très acceptable.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Ich danke den Kommissionsreferenten für ihre bedeutende Arbeit.

**8374. Nationalrat. Wahlgrundlage**  
**Conseil national. Base électorale**

Siehe Seite 266 hiervor – Voir page 266 ci-devant

*Eintretensdebatte – Entrée en matière*

*Fortsetzung – Suite*

**Munz:** Im Zentrum der bundesrätlichen Vorschläge steht das grössenmässig stabilisierte Parlament der 200. Das bedeutet zunächst einmal, dass nächstes Jahr 26 Nationalräte weniger gewählt werden, als das bei gleichbleibender Wahlgrundlage der Fall wäre. Das führt zur Frage der optimalen Grösse des Rates.

Der Vorschlag eines Parlaments der 200 hat hier auffällig wenig Opposition geweckt. Ich will nicht bereits Gesagtes wiederholen. Ich will mich begnügen, in diesem Zusammenhang etwas aufzugreifen, das weder in der bundesrätlichen Botschaft noch in der Diskussion eine Rolle gespielt hat, nämlich die Auswirkung der neuen Wahlgrundlage auf die kleineren Parteien und politischen Organisationen. Ich begreife, dass davon bisher kaum gesprochen worden ist. Diese Angelegenheit wird ja die politischen Grossmächte in diesem Saale wenig interessieren. Die Konsequenzen für die politischen Minderheiten sind aber erheblich. Ich glaube, bei

genauem Zusehen müssten sie aus ihrem Eigeninteresse heraus eigentlich hier für die bisherige Ordnung eintreten.

Jeder Kanton bildet einen Wahlkreis. Wir haben zwar den Nationalratsproporz. Aber es entspricht alter Erfahrung, dass sich der Proporz in den kleineren Kantonen nur sehr mangelhaft auswirkt. Wenn zum Beispiel nur ein bis vier Nationalräte zu wählen sind, haben die kleinen Parteien meist das Nachsehen. Der Proporz wirkt sich nicht aus. Das wäre ganz anders, wenn die ganze Schweiz einen Wahlkreis bildete. Wenn ein Kanton zum Beispiel vier Mandate zu vergeben hat, so muss eine politische Gruppe im ganzen doch etwa einen Wähleranteil von 25% haben, um zum Zuge zu kommen. Wenn in einem Kanton im ganzen 20 Mandate zu verteilen sind, so kann sich eine politische Minderheit schon einen Nationalratssitz holen, wenn sie nur einen Wähleranteil von 5% hat. Es läge also im Interesse der Kleinen, die Zahl der zu verteilenden Mandate in den Kantonen anwachsen zu lassen. Das wäre automatisch der Fall, wenn weiterhin auf 24 000 Einwohner ein Mandat entfiel.

Die Beurteilung dieser Angelegenheit hängt natürlich auch davon ab, wie man die Funktion der kleineren politischen Gruppen beurteilt, davon, ob sie wirklich oft die Funktion des Salzes in unserem Rate zu erfüllen vermögen.

Die Fraktion des Landesringes tritt trotz dieser Erwägungen für den Rat der 200 ein. Wir legen uns davon Rechenschaft ab, dass dem Wunsch nach stärkerer Berücksichtigung der politischen Minderheiten andere Faktoren, von grösserem Gewicht, gegenüberstehen. Je grösser das Parlament, desto mehr zeigt es die Neigung, sich zu einer sterilen Redeanstalt zu entwickeln. Die Sessionen werden länger. Die Gefahr des Berufsparlamentarismus kann unvermeidlich werden.

Immerhin ist, glaube ich, nachdem hier so gar keine Opposition gegen den Rat der 200 zum Ausdruck kam, auf den ganz überraschenden Wandel der Meinungen hinzuweisen. Es besteht eine bundesrätliche Botschaft über die gleiche Frage von 1930. Damals hat der Bundesrat noch vehement gegen das in seiner Grösse stabilisierte Parlament Stellung genommen. Wenn die damaligen Argumente stichhaltig gewesen wären, müssten sie eigentlich heute immer noch zutreffend sein. Der Bundesrat hat damals darauf hingewiesen, dass der Vorteil der Beständigkeit bei fester Sitzzahl nur ein scheinbarer sein könnte. Die gleichbleibende Grösse vermöchte sich gegenüber neuen Bedürfnissen vielleicht nicht zu halten. Aber noch viel mehr fürchtete er etwas anderes, nämlich die Mandatverluste der einen Kantone zugunsten anderer. Er schrieb von drohender „Missstimmung“. Sie wäre zu befürchten, wenn die wachsenden Kantone den stagnierenden Sitze entreissen würden oder, wie er sich sogar in dramatischer Zuspitzung ausdrückte: Wenn es zu einer „Ausplünderung“ der einen Kantone durch andere käme. Etwas von diesem Gefühl ist bereits in der bisherigen Diskussion zum Ausdruck gekommen, namentlich bei Herrn Brosi.

Hinsichtlich der Sitzverteilung unter die Kantone vertritt unsere Fraktion die Auffassung, dass jede weitere Privilegierung und jeder Vorbezug strikte abzulehnen sei. Wir glauben, es wäre ein

Fehler, auch nur den kürzesten Schritt in der Richtung zu einem zweiten Ständerat zu tun.

In der bisherigen Diskussion ist vielleicht zu wenig darauf hingewiesen worden, dass die natürliche Bevölkerungsentwicklung ohnehin die kleinen Kantone ganz ausserordentlich privilegiert. Ich möchte das zahlenmässig belegen. Im Kanton Uri trifft es auf 16 000 Einwohner einen Ständerat, im Kanton Appenzell-IR sogar schon auf 13 000. Ein zürcherischer Ständerat vertritt dagegen nicht weniger als 480 000 Menschen. Ich erinnere mich an die Vorlesungen von Professor Fleiner über Bundesstaatsrecht, wo er ausführte, dass die unterschiedliche Wahlkraft der einzelnen Bürger in den verschiedenen Kantonen hinsichtlich des Ständerates bereits reichlich weit gehe. Diese Entwicklung ist weiter gediehen. Sie wird sich noch verstärken. Der Kanton Appenzell-IR ist der einzige, der keine Bevölkerungsvermehrung aufweist, währenddem die ohnehin schon grossen Industriekantone weiterhin stürmisch wachsen.

Beim Ständerat sind die Dinge in Ordnung. Er gehört zum Bundesstaat. Der Nationalrat sollte aber eine gleichmässige Vertretung des Volkes aufweisen, sonst würde ein entscheidendes demokratisches Prinzip in stossender Weise verletzt, das Prinzip, dass grundsätzlich die Entscheide von der Mehrheit der Bürger getroffen werden.

Und nun: Gesamtbevölkerung oder Schweizerbevölkerung als Wahlgrundlage? Ich habe mich bei der bisherigen Diskussion gewundert, wie ausserordentlich scharf mit der bisherigen Ordnung zu Gericht gegangen wurde. Ich habe mir dann überlegt, dass die bisherige Ordnung immerhin schon 110 Jahre alt ist. Wäre es nicht sonderbar, wenn man einen eigentlichen Unsinn in bezug auf die Wahlgrundlage erst nach 110 Jahren entdeckt hätte? Man muss dabei eines deutlich sagen: Viele glauben, dass wir heute völlig veränderte Verhältnisse hätten in bezug auf den Ausländeranteil. Dieser betrug bei der letzten Volkszählung 11%. Aber ich erinnere daran, dass in früheren Zeiten, etwa vor 1914, die Überfremdung noch bedeutend grösser war.

Nach unserer Auffassung wäre das Abgehen von der bisherigen Wahlgrundlage völlig unbegründet. Vielleicht darf ich darauf hinweisen, dass das wahre Motiv dieses Abgehenwollens von der bisherigen Grundlage vielleicht doch ein etwas anderes ist, als hier zum Ausdruck gebracht worden ist. Das hat auch den Herrn Kommissionspräsidenten Häberlin seinerzeit in Klosters zu einigen etwas boshaften, aber zutreffenden Bemerkungen veranlasst. Eine ganze Reihe Kommissionsmitglieder hatten erklärt: Wir wollen diese Frage „Schweizerbevölkerung oder Gesamtbevölkerung“ nicht jetzt in Klosters entscheiden. Wir wollen zuerst wissen, wie sich dieses Abgehen von der bisherigen Grundlage auf die Sitzzahl in unseren Kantonen auswirkt.

Herr Kollege Häberlin hat mit Recht die Kommission darauf aufmerksam gemacht, dass es hier eigentlich um eine ganz grundsätzliche Frage geht. Die Frage, wie sich das hinterher auswirkt, müsse sekundär sein. Ich glaube, gerade diese Vorgänge in der Kommission zeigen, dass die Politiker manchmal die Neigung haben, die wahren Beweggründe ein bisschen zu cachieren.

Man sollte übrigens in dieser Frage nicht immer mit den Saisonarbeitern hantieren. Manche Saisonarbeiter sind ja am 1. Dezember der Volkszählung überhaupt gar nicht mehr in der Schweiz. Dazu kommt, dass sehr viele Ausländer schon sehr lange in unserm Lande weilen, eine feste Niederlassungsbewilligung haben und zum integrierenden Bestandteil der Bevölkerung gehören dürften. Der Nationalrat hat auch die Rechte und die Pflichten der Ausländer zu vertreten. Wir machen im Nationalrat nicht nur für die Schweizerbevölkerung, sondern für die Gesamtbevölkerung Gesetze.

Schon in der Botschaft ist darauf hingewiesen worden, dass eine genügend rasche Auszählung der reinen Schweizerbevölkerung auf grosse Schwierigkeiten stosse. Es hat mich das, als ich es seinerzeit las, sehr verwundert. Warum soll es so lange gehen, bis der Ausländeranteil zuverlässig bekannt ist? Der Direktor des Eidgenössischen Statistischen Amtes hat dann in der Kommission vertrauenswürdig nachgewiesen, warum es sehr viel Zeit braucht, um Tausende und Abertausende von Fällen hinterher zuverlässig abzuklären. Der Hinweis des Bundesrates, dass auch aus diesen praktischen Erwägungen heraus ein Abgehen von der Gesamtbevölkerung nicht ratsam sei, besteht heute immer noch zu Recht.

Die Vorlage beeinflusst das künftige parlamentarische Leben im Bundeshaus in einschneidender Weise. Ich glaube, wir sollten jetzt nichts unternehmen, was bewährter Tradition und gesunden demokratischen Spielregeln widerspricht.

**Gnägi:** Namens der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten. Wir befinden uns bei der Behandlung des Artikel 72 BV wirklich an einem Wendepunkt, indem wir beschliessen, von einer über hundertjährigen Tradition abzugehen, sowohl in bezug auf die feste Zahl, wie sie der Bundesrat vorgeschlagen hat, wie auch in bezug auf die Verteilung der 200 Mandate auf die Kantone, wenn wir dem Mehrheitsbeschluss der Kommission folgen. Zu diesen beiden Fragen – feste Zahl von 200 und Grundlage Schweizerbevölkerung – möchte ich mich hier kurz aussprechen.

Unsere Fraktion hat einstimmig beschlossen, an der Zahl von 200 festzuhalten, und das aus folgenden Überlegungen: Was die materielle Begründung anbetrifft, ist schon in den bisherigen Beratungen immer zum Ausdruck gekommen, dass man die Zahl der Nationalräte nicht wesentlich über 200 anwachsen lassen sollte. Hier sind keine Bemerkungen mehr anzubringen. Die Fraktion stimmte der festen Zahl von 200 aber auch deshalb zu, weil in einer ganzen Reihe von Kantonen mit dieser festen Zahl gute Erfahrungen gemacht wurden.

Die Tatsache der festen Zahl wird es aber mit sich bringen, dass nach jeder Volkszählung gewisse Verschiebungen zugunsten jener Kantone eintreten werden, die ein stärkeres Wachstum aufweisen als andere. Die expansierenden Zentren werden von dieser Entwicklung in erster Linie profitieren, die Verschiebungen werden sich eindeutig zugunsten dieser Zentren auswirken.

Zu einlässlicher Diskussion führte die Frage, ob als Wahlgrundlage die Schweizerbevölkerung oder

die Gesamtbevölkerung anzunehmen sei. Ich möchte hier als Berner, wenn ich mich für die Schweizerbevölkerung ausspreche, nicht den Schein erwecken, *pro domo* zu sprechen. Jedenfalls werde ich versuchen, mit meinen Ausführungen diesen Schein etwas abzuschirmen. Es ist zuzugeben, dass es sich hier um eine ganz grundsätzliche Frage handelt. Die Beantwortung, ob Gesamtbevölkerung oder Schweizerbevölkerung angenommen werden soll, steht in einem gewissen Zusammenhang mit den Anträgen, die in der Kommission und hier im Rat ebenfalls gestellt wurden betreffend die Anträge Landolt und Brosi. Beide wollen zugunsten der „wenig expandierenden Kantone“, wie ich sie nennen möchte, gewisse Sicherungen einbauen. Wir haben für diese Sicherungen volles Verständnis und hätten eine gewisse Bereitschaft, ihnen nachzugeben. Aber wir müssen uns Rechenschaft ablegen, dass wir das Zweikammersystem haben, wo ein Ständerat die Kantone, und der Nationalrat entweder proportional die Gesamtbevölkerung oder die Schweizerbevölkerung vertritt. An diesem System sollte nicht gerüttelt werden. Die Vorwegzuteilung hat sich in den Kantonen bewährt, wo wir nur eine Kammer haben. Dort hat man eine Sicherung zugunsten der Bezirke vorgenommen. Die Fraktion kann deshalb den Anträgen von Herrn Kollega Landolt und von Herrn Kollega Brosi nicht zustimmen. Dagegen stimmt die Fraktion mit überwältigender Mehrheit als Grundlage für die Schweizerbevölkerung, und zwar hat sie dies aus zwei Gründen getan. Der erste Grund liegt in der spezifischen Lagerung der heutigen Überfremdung. Hier habe ich mir die Mühe genommen, einen Vergleich anzustellen zwischen dem Jahr 1910 und dem Jahr 1961. Im Jahre 1910 war die grösste Überfremdung in der Schweiz vorhanden mit 14,7%, und im Jahre 1960 macht diese Zahl 10,7%. Wenn wir diese Zahlen betrachten, so sind drei wesentliche Unterschiede festzuhalten. Einmal, was für Ausländer waren in der Schweiz? 1910 waren es 39,8% Deutsche, 36,7% Italiener, 11,5% Franzosen und 7,1% Österreicher. Wenn wir die heutige Verteilung betrachten, so haben wir Deutsche 13,4%, Italiener fast 72%, Franzosen 2,9% und Österreicher 5,5%. Sie sehen aus diesen Zahlen, dass im Herkommen dieser Ausländer eine wesentliche Verschiebung stattgefunden hat. Das zweite Kriterium ist ebenfalls interessant. Im Jahre 1910 sind diese Ausländer in erster Linie entweder als Ledige oder, wenn sie verheiratet waren, mit ihren Familien in die Schweiz gekommen, während das im Jahre 1960 keineswegs der Fall ist, indem die überwiegende Zahl dieser Fremdarbeiter ledigen Standes sind, und die Zulassungsbehörden betreffend den Zuzug von Familienmitgliedern sehr restriktive Massnahmen getroffen haben. Da gilt es ebenfalls entgegenzunehmen, dass hier eine Differenz besteht. Und die letzte Differenz besteht darin, dass im Jahre 1910 keineswegs von Saison- und Nichtsaisonarbeitern gesprochen wurde, während im gegenwärtigen Moment eindeutig Kategorien gemacht werden mit Saisonarbeitern und Nichtsaisonarbeitern; beispielsweise für die Erhebung vom 1. August 1961, wo 548 000 Fremdarbeiter bei uns waren, waren fast 200 000 Saisonarbeiter. Ich möchte hier Herrn Munz sagen, was ich bereits in der Kommission

gesagt habe: Diese Saisonarbeiter reisen eben nicht vor dem 1. Dezember ab, sondern sie reisen unmittelbar vor Weihnachten ab und werden in der Volkszählung, die am 1. Dezember durchgeführt wird, mitgerechnet.

Die Überfremdung, die wir heute entgegennehmen, kommt eindeutig von der Hochkonjunktur her. Ich möchte hier sagen, dass wir wohl damit rechnen können, dass die Hochkonjunktur noch einige Zeit andauert. Aber wir werden zweifellos nicht sicher sein, ob das wirklich so sein wird. Für die Behörden – das ist ein Punkt der Begründung, dass die Gesamtbevölkerung angenommen werden müsste – stellen sich im heutigen Moment nicht die gleichen Probleme wie beispielsweise im Jahr 1910. Abgesehen von den Wohnungsproblemen haben die Behörden sich wenig mit den ausländischen Arbeitskräften zu befassen. Aus diesem Grunde glaube ich, ist es möglich, dass auf die Schweizer Bevölkerung abgestellt werden kann.

Die Fraktion sieht in der Annahme der Schweizerischen Bevölkerung ein Mittel, die Expansion zum Zentrum etwas abzuschwächen. Die Tendenz, wonach eine solche Konzentration stattfindet, wird nicht aufgehalten werden können. Aber ich glaube, wenn die Schweizer Bevölkerung als Wahlgrundlage angenommen wird, so dürfte zum mindesten eine Spitze gebrochen werden in bezug auf die Verteilung der Mandate zugunsten der Zentren. Ich glaube, in dieser Hinsicht könnte ein Entgegenkommen gerade den Kantonen gegenüber, die nicht das starke Wachstum der industrialisierten und starken Kantone aufweisen, gezeigt werden. Die Fraktion hat zum Schluss noch zu der technischen und zu der politischen Frage Stellung genommen. Aus den Ausführungen von Herrn Direktor Meli vom Statistischen Amt sind wir zum Schluss gekommen, dass die Wahlgrundlagen für die Schweizer Bevölkerung eindeutig erarbeitet werden können und dort keine Schwierigkeiten bestehen. Was die politischen Überlegungen und politischen Rückwirkungen anbetrifft, so sind auch von dieser Seite aus keine grossen Nachteile zu erwarten. Ich möchte hier sagen, dass es dem Schweizer Stimmbürger nicht wesentlich darum geht, ob die Grundlage die Schweizer Bevölkerung oder die Gesamtbevölkerung ist. Ihm ist wesentlich, wie viel Mandate sein Kanton hat und wie diese auf die Parteien verteilt werden. Ich glaube auch nicht, dass von einer Diskriminierung gegenüber den Ausländern gesprochen werden kann, nämlich deshalb nicht, weil ja diese Ausländer sowieso kein Stimmrecht haben. In die gleiche Richtung gehen alle die Bemerkungen, die darauf hindeuten, dass wir in Anbetracht der Integration die Gesamtbevölkerung beibehalten sollten.

Das sind Überlegungen, die die Fraktion dazu geführt haben, der Vorlage zuzustimmen, und ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

**Bundesrat von Moos:** Das Eintreten auf die Vorlage ist völlig unbestritten. Niemand bestreitet, dass Artikel 72 der Bundesverfassung revidiert werden muss. Der Bundesrat könnte sich daher dem guten Beispiel der Kommissionsberichterstatter anschliessen und es sich ersparen, am Schlusse der Eintretensdebatte noch das Wort zu ergreifen. Ich tue es

trotzdem, in der Meinung, verschiedene aufgeworfene Punkte kurz zu berühren und dann vielleicht in der Detailberatung ohne besondere Notwendigkeit nicht mehr darauf zurückzukommen.

Herr Nationalrat Olgiati hat gestern gesagt, der Nationalrat sei hier gewissermassen Richter in eigener Sache. Die Frage, die mit der Revision von Artikel 72 der Bundesverfassung zu behandeln ist, geht aber nur scheinbar bloss oder in erster Linie den Nationalrat an. Die Repräsentation des Volkes im einen der beiden gesetzgebenden Räte beschlägt eine Grundfrage unseres demokratischen Staates. Auch wenn das Prinzip dieser Repräsentation heute gar nicht zur Diskussion steht, so werden mit dem Thema „Wahlgrundlage“ doch sehr viele interessante Fragen über das Wie und Warum aufgeworfen, so dass die Diskussion hierüber immerhin eine Stunde staatsbürgerlicher Besinnung und Schulung bedeutet, Schulung natürlich nicht für Sie, meine Herren Nationalräte, sondern für die getreuen Leser der politischen Zeitungen und für die Zuhörer auf den Tribünen.

Die Aufgabe ist allerdings heute bedeutend leichter als sie sich im Jahre 1848 oder vorher den damaligen Vertretern des Volkes und der Stände gestellt hat. Man müsste sich in die Blätter der Geschichte von damals vertiefen, um festzustellen, welche Ideen den Verfassern der Bundesverfassung von 1848 und der vorausgegangenen Entwürfe vorgeschwebt haben. Man hat sich gestern mehrfach auf die Grundgedanken der Verfassung von 1848 berufen. Man muss sich vergegenwärtigen, dass damals, als beispielsweise eine Bundesurkunde von 1832 im Entwurf vorlag, die damaligen Repräsentanten im Bunde sich besonders mit der Frage der Gestaltung des gesetzgebenden Organes im Bunde befassten. Es wurde damals als revolutionär empfunden, überhaupt neben den vollständig gleichberechtigten Vertretern der einzelnen Stände noch ein Organ zu kreieren, das nicht auf dem Grundsatz der Gleichberechtigung der einzelnen Stände beruhen würde. Selbst der damals als Abgeordneter von Genf massgebend wirkende Pellegrino Rossi verteidigte damals noch den Standpunkt der gleichen Vertretung der Kantone. Und in den Beratungen der Verfassungskommission der Tagsatzung in den vierziger Jahren war es wieder ein Genfer Abgeordneter, Oberst Louis Rilliet-Constant, der den Gedanken des Zweikammersystems in die Debatte warf. Dieser Gedanke drang durch, aber nicht etwa durch ein Feuer innerer Begeisterung und Überzeugung, sondern, wie William Rappard es in seiner Geschichte des Bundesstaates feststellt, als Frucht einer Vernunfttatsache, in der die Liebe keine grosse Rolle gespielt habe. Aber das fast unmöglich Scheinende ist gelungen, auch wenn man dem System der beiden Kammern damals angekreidet hat, es sei eine blosse Nachbildung der nordamerikanischen Verfassung. Das System als solches ist heute nicht ernstlich bestritten, besonders deswegen nicht, weil es seit 1848 doch ohne Zweifel seine Bewährungsprobe abgelegt hat.

Wenn ich sagte, die Frage gehe nicht in erster Linie bloss den Nationalrat an, so will ich dem sofort beifügen, dass der Bundesrat sich seinerseits nicht auf eine bestimmte Lösung im einzelnen zu versteifen beabsichtigt, da für den einen und für den



ändern Vorschlag sich Gründe und ebenso achtenswerte Gegenstände ins Feld führen lassen. Wesentlich ist, dass wir die zu lösende Aufgabe nicht als eine Arithmetikübung auffassen und peinlich ausklügeln, bei welcher Lösung der eine Kanton gegenüber dem heutigen Zustand einen Sitz mehr oder weniger erhält. Wir wollen, glaube ich, bei der ganzen Beratung bestimmte Leitgedanken festzuhalten versuchen.

Man ist sich, wie ich festgestellt habe, sozusagen einig darüber, die Zahl der Mandate nicht einfach in der Proportion der Bevölkerungszunahme anwachsen zu lassen. Von den Kantonen hat sich bei unserer Umfrage einzig der Kanton Tessin zu einem solchen Vorschlag bekannt; hier ist dieser Antrag nicht aufgenommen worden.

Die erste Frage ist also die, ob man zum System der festen Zahl übergehen solle, wie es zahlreiche Kantone und verschiedene Parteien empfehlen. Das hat vermutlich Vorteile, und der Bundesrat konnte sich diesem Vorschlag anschliessen. Der Bundesrat von 1962! Herr Nationalrat Munz hat vorgerechnet, dass vor 32 Jahren der Bundesrat vehement den gegenteiligen Standpunkt vertreten habe. Ich glaube, er wird mit mir übereinstimmen, dass es kein Nachteil ist, wenn man sich auch neuen Einsichten nicht verschliesst, und wenn auch der Bundesrat sich auf diesen Standpunkt stellt. Bei jeder Beschränkung – sei es mit der festen Zahl, oder sei es mit einer Klausel, wonach das weitere Anwachsen durch eine Erhöhung des Quotienten verhindert werden soll – ergibt sich unweigerlich das Ergebnis, dass Kantone, die rascher und kräftiger zunehmen als andere, mit der Zeit einen gewissen Vorsprung erhalten. Allein trotz der heute feststellbaren Konzentrationsbewegung müssen wir die Hoffnung nicht aufgeben, dass mit der Zeit auch die heute weniger industrialisierten Kantone und Landesgegenden, die daher heute weniger dicht besiedelten Landesteile, inzwischen doch vielleicht auch etwas aufzuholen vermögen, und dass damit die Relation gegenüber heute nicht verloren geht. Übrigens steht gar nichts entgegen, zu späterer Zeit, wenn wir einmal die Auswirkungen des neuen Systems kennen gelernt haben, auf die Frage zurückzukommen und sie dann eventuell einmal in aller Ruhe zu prüfen, und zwar nicht unmittelbar nach einer Volkszählung oder vor einer Neuwahl des Nationalrates, sondern in der Zwischenzeit zu prüfen, ob doch ein verstärkter Schutz der vom Bevölkerungszuwachs weniger gesegneten Kantone und Landesteile in die Verfassung einzubauen sei.

Für die feste Zahl spricht die Überlegung, dass man nicht alle zehn Jahre wieder eine Anpassung vornehmen, die gleichen Abwägungen anstellen und die gleichen Debatten hier abrollen lassen wolle. Bei keiner dieser periodischen Revisionsdebatten in den eidgenössischen Räten vermögen wir uns von der Rücksichtnahme auf die bevorzugten oder benachteiligten Einzelfälle ganz zu befreien. Würden wir oder würden unsere Nachfahren einmal eine solche Revisionsdebatte, losgelöst von den Schatten einer eidgenössischen Volkszählung und einer bevorstehenden Neuwahl des Rates, führen, so würde es vielleicht besser gelingen, sich auf die eigentlichen Grundgedanken der Repräsentation zu konzentrieren.

Der Bundesrat hat den Antrag gestellt, es sei bei der Berechnung der Verteilung dieser 200 Sitze von der Wohnbevölkerung auszugehen. Er findet dabei die Unterstützung der Kommissionsminderheit. Nun würde es allerdings dem Bundesrat nicht sehr schwer fallen, dem von der Kommissionsmehrheit beschlossenen und beantragten Prinzip, lediglich auf die Bevölkerung schweizerischer Nationalität abzustellen, ebenfalls Verständnis entgegenzubringen und ihm nicht eine grundsätzliche Opposition zu bereiten. Es würde ihm deswegen umso weniger schwer fallen, als er sich schon in der Botschaft für die bisherige Lösung entschieden hat, indem nach seiner Auffassung keine neuen Tatsachen für eine Systemsänderung sprächen. Trotz dieser Feststellung, so hat er in der Botschaft beigefügt, „muss anerkannt werden, dass man mit guten Gründen die eine oder andere Lösung vertreten kann.“ Der Vorschlag, nur die Schweizerbevölkerung zu berücksichtigen, hat für sich einen gewissen Vorzug, nämlich den der einleuchtenden Begründung, dass der Nationalrat die Vertretung des Schweizervolkes sei. Soll seine Wahlgrundlage durch die Zufälligkeit eines mehr oder weniger grossen Kontingents von Ausländern beeinflusst werden? Die Lösung würde meines Erachtens nicht so sehr einzelne Kantone bevorzugen oder benachteiligen; man könnte umgekehrt auch gerade unter Mitberücksichtigung der Ausländer von einer Bevorzugung oder Benachteiligung der Kantone sprechen. Auf die künftige Arbeit des Rates selber und auf seine Stellung im Bundesstaate hat die Lösung dieser Frage: Schweizerbevölkerung oder Gesamtbevölkerung, überhaupt keinen Einfluss. Sie würde lediglich eine gewisse vermehrte Sicherung zugunsten jener Kantone bedeuten, die infolge ihrer schwächeren Industrialisierung weniger auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sind.

Herr Nationalrat Munz – ich muss ihn noch einmal zitieren – hat mit einigem Recht, möchte ich beifügen, die Unterscheidung zwischen dem Ständerat und dem Nationalrat hier vor Augen geführt. Was den Ständerat betrifft, muss ich ihm allerdings entgegenhalten, dass man nicht gut auf diese Zahlendarstellung verfallen und ausführen kann, der Kanton Uri habe beispielsweise auf 16 000 Einwohner einen Ständerat, währenddem es im Kanton Zürich auf 400 000 oder 500 000 Einwohner einen Ständerat treffe. Ich glaube, wir haben doch alle einen derartigen Respekt vor den ehemals souveränen Staaten, welche die Kantone darstellen, dass wir das nicht einfach in Zahlen erschöpfen können. Darin besteht ja gerade das Wesen unseres Bundesstaates, dass der Kleine neben dem Grossen die gleichen Rechte hat, die gleichen geschichtlichen und die gleichen wohlverworbenen Rechte besitzt; das ist ja gerade das Wunder unseres Bundesstaates, dass es ihm gelungen ist, den Ausgleich zu finden zwischen dem Bunde und den 25 Kantonen, von denen ein jeder ein lebendiger Körper ist mit Kopf, mit Seele und Herz. Das wollen wir bei allen Zahlenvergleichen nicht vergessen.

Nun sind Ihnen auch noch einige Abänderungsanträge unterbreitet worden. Herr Nationalrat Brosi hat einen entsprechenden Antrag unterbreitet, um die kleineren Kantone besser zu berücksichtigen. Auch von Herrn Nationalrat Landolt liegt ein An-

trag vor. Die Anträge entspringen meines Erachtens dem sehr achtenswerten Motiv, Nachteile für einzelne Kantone, oder aus dem einmal als richtig anerkannten System zu vermeiden und auszugleichen. Die Anträge sind an sich sogar sympathisch, weil es hier nicht um das Herausholen finanzieller Vorteile oder Verbesserungen geht, sondern weil die betreffenden Abgeordneten sich für die Anerkennung der staatsrechtlichen Stellung, der Existenzberechtigung ihrer Kantone einsetzen. Ich glaube, das muss ebenfalls anerkannt werden. Aber es haftet diesen Anträgen doch ein gewisser Nachteil an in der Richtung, dass vermutlich weder der eine noch der andere dieser Anträge überhaupt aufgeworfen worden wäre, dass niemand auf den Gedanken verfallen wäre, diese Abänderungsanträge zur Diskussion zu stellen, wenn es sich nicht aus der Sicht einzelner Kantone heraus um die Befürchtungen handeln würde, die zu beschwichtigen die betreffenden Antragsteller sich angelegen sein lassen. Das möchte ich zu den abweichenden Anträgen sagen. Man könnte sich überhaupt eine Reihe von Varianten vorstellen; man könnte mit Fleiss und grossem Geschick eine ganze Reihe von Abänderungsvorschlägen vorlegen, um Lösungen zu suchen, bei denen der eine oder der andere Kanton besser wegkommen sollte. Wir müssen uns fragen, ob nicht doch auch hier die Regel gilt, dass das Einfache das Beste sei, und ob wir uns hier nicht an bestimmte, klare Leitgedanken halten sollten. Walter Burckhardt hat der dritten Ausgabe seines Kommentars zum Bundesstaatsrecht, zur Bundesverfassung, den Gedanken vorausgestellt: „Seit 1874 aber sind die Revisionen nicht nur auf einen besonderen Gegenstand beschränkt geblieben; sie sind auch, und stets mehr, aus einer begrenzten Betrachtung heraus geboren worden. Man hat den Zusammenhang mit dem Ganzen, das eine Verfassung ist, übersehen, dagegen das einzelne, das gerade zu regeln war, mit beschränkter Ängstlichkeit ausgestaltet; man überbot sich in Einschränkungen und Vorbehalten und hatte nicht mehr den Mut, einen Gedanken ganz durchzuführen.“ Ich glaube, heute haben wir wieder die Gelegenheit, das zu tun, was Walter Burckhardt damals vermisst hat.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*  
*Le Conseil passe sans opposition a la discussion*  
*des articles*

*Titel und Ingress*  
*Abschnitt I, Ingress*

#### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Titre et préambule*  
*Chapitre premier, préambule*  
**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 72, Abs. 1*

#### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Art. 72, al. 1*

#### **Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Angenommen (vorbehältlich Antrag Brosi).*  
*Adopté (sous réserve de la proposition Brosi).*

*Art. 72, Abs. 2*

#### **Antrag der Kommission**

*Mehrheit*

Die Sitze werden unter die Kantone und Halbkantone im Verhältnis zu ihrer schweizerischen Bevölkerung verteilt, wobei jeder Kanton und Halbkanton Anspruch auf mindestens einen Sitz hat.

*Minderheit*

(Eggenberger, Berger-Neuenburg, Degen, Graber, Landolt, Munz, Ritschard, Rodel)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

#### **Antrag Borel Alfred**

Eventuell für den Fall der Ablehnung des Minderheitsantrages:

Die Sitze werden unter die Kantone und Halbkantone im Verhältnis zu ihrer Wohnsitzbevölkerung verteilt, wobei...

#### **Antrag Landolt**

... Wohnbevölkerung verteilt, wobei jeder Kanton Anspruch auf mindestens zwei Sitze und jeder Halbkanton auf mindestens einen Sitz hat.

#### **Anträge Brosi**

*Abs. 1*

Der Nationalrat wird aus Abgeordneten des schweizerischen Volkes gebildet. Jeder Kanton und jeder Halbkanton wählt so viele Mitglieder, als die Verteilzahl in seiner Wohnbevölkerung enthalten ist, wobei ein Bruchteil von mehr als der Hälfte als Ganzes zählt.

*Abs. 2*

Verteilzahl ist der zweihundertste Teil der schweizerischen Wohnbevölkerung, vermindert um 3000 für die ersten zwei Sitze und vermehrt um 3000 für den zehnten und die folgenden Sitze eines Kantons oder Halbkantons.

*Abs. 3*

Jeder Kanton und jeder Halbkanton wählt mindestens ein Mitglied.

*Art. 72, al. 2*

#### **Proposition de la commission**

*Majorité*

Les sièges sont répartis entre les cantons et demi-cantons proportionnellement à leur population suisse, chaque canton et demi-canton ayant droit à un siège au moins.

*Minorité*

(Eggenberger, Berger-Neuchâtel, Degen, Graber, Landolt, Munz, Ritschard, Rodel)

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

### Proposition Borel Alfred

Subsidiairement et en cas de rejet de la proposition de la minorité:

Les sièges sont répartis entre les cantons et demi-cantons proportionnellement à leur population de domicile, chaque canton...

### Proposition Landolt

... population de résidence, chaque canton ayant droit à deux sièges au moins et chaque demi-canton à un siège au moins.

### Propositions Brosi

#### Al. 1

Le Conseil national se compose des députés du peuple suisse. Chaque canton et demi-canton élit autant de membres que le quotient est contenu de fois dans sa population de résidence; les fractions en sus de la moitié du quotient sont comptées pour le quotient.

#### Al. 2

Le quotient est le nombre constitué par la population de résidence de la Suisse divisé par 200; ce quotient est diminué de 3000 pour les deux premiers sièges, attribué à chaque canton ou demi-canton, et augmenté de 3000 pour le dixième siège et les suivants.

#### Al. 3

Chaque canton et chaque demi-canton élit un député au moins.

**Häberlin**, Berichterstatter der Mehrheit: In Alinea 2 sind zwei Entscheidungen zu fällen, die erste betrifft die Wahlgrundlage (Gesamtbevölkerung oder Schweizerbevölkerung), und die zweite betrifft die Mindestgarantie von Sitzen an die kleinen Kantone.

Das erste Problem, die Wahlgrundlage, ist in der Eintretensdebatte so eingehend diskutiert worden, und die Argumente pro und contra sind schon derart zerpfückt worden, dass ich mich weniger über die ideellen grundsätzlichen Argumente auslassen, als vielmehr nüchtern auf einige tatsächliche Feststellungen abstellen will. Für die Gesamtbevölkerung spricht die Tradition, eine Tradition von mehr als hundert Jahren. Für die Gesamtbevölkerung spricht ferner, dass sich unser Rat vor kürzerer oder längerer Frist mehrmals für diese Grundlage ausgesprochen hat, und dass sich das Schweizervolk in einer Abstimmung mit deutlichem Mehr ebenfalls zur Gesamtbevölkerung bekannt hat. Es sprechen für die Gesamtbevölkerung die Vernehmlassungen der Kantone. Es haben sich 15 Kantone für Festhalten am bisherigen Modus, und nur 6 für die Neuerung ausgesprochen. Es spricht weiter dafür, dass der prozentuale Anteil der Ausländer nicht gestiegen ist, sondern dass er heute prozentual geringer ist als im Jahre 1910. Für die Neuerung „Schweizerbevölkerung“ spricht der Umstand, wie schon in der Eintretensdebatte gesagt wurde, dass sich der Charakter dieses ausländischen Kontingentes irgendwie geändert hat. Herr Gnägi hat das mit besonderem Nachdruck festgestellt. Früher waren es vornehmlich sesshafte Ausländer, die bestrebt waren, hier zu bleiben, um sich teilweise auch mit der Zeit einzubürgern. Am Stichtag 1. Dezember

waren früher sicher ausserordentlich wenig Saisonarbeiter im Lande; das grösste Kontingent stellte immer das Baugewerbe, und dieses konnte im Winter nicht arbeiten. Die Bauarbeiter haben unser Land früher verlassen. Heute hat sich das geändert. Wir haben nicht nur mehr Saisonarbeiter, die auch noch am 1. Dezember hier sind, sondern wir haben das grosse Heer der sogenannten Fremdarbeiter, die gar nicht hier bleiben, die sich vorübergehend hier ein schönes Stück Geld verdienen und dann in die Heimat zurückkehren, und die wir auch gar nicht dauernd bei uns festhalten wollen. Ein Argument, das Herr Chamorel gestern gegen die Schweizerbevölkerung als Wahlgrundlage vorgebracht hat, ist nicht stichhaltig. Er hat von finanziellen Folgen gesprochen und offenbar aus dem Protokoll unserer Kommission den Schluss gezogen, der Direktor des Statistischen Amtes habe behauptet, die Ermittlung der Schweizerbevölkerung werde Mehrkosten von 20 bis 25 Millionen Franken verursachen. Es liegt hier offenbar eine Verwechslung vor. Herr Direktor Meli hat zwei Situationen auseinandergehalten: Erstens die Kosten, die heute erwachsen würden, um diese Schweizer Bevölkerung noch rechtzeitig feststellen zu lassen, wobei er diese Kosten auf 200 000 bis 250 000 Franken schätzte. Das sind die Kosten, die aufgewendet werden müssen, um die Schweizer Bevölkerung frühzeitiger zu ermitteln, als es sonst geschehen würde. Die Mehrkosten von 20 oder 25 Millionen Franken bezogen sich auf die Lage im Jahre 1970, wo eine ausserordentlich spitze Situation sich ergeben wird: Volkszählung im Jahre 1970, Nationalratswahlen im Oktober 1971, also nicht einmal eine Frist von einem Jahr. Herr Direktor Meli hat gesagt, dass, wenn man vom Statistischen Amt verlangen wolle, so prompte Arbeit zu leisten, um den Nationalrat schon auf Grund der neuen Volkszählung zu wählen, dann vielleicht mit einem Mehraufwand von 20 bis 25 Millionen Franken gerechnet werden müsste. Das trifft aber in jedem Falle zu. In dieser kleinen Frist ist ohne Zuzug von Aushilfskräften und mechanischen Mitteln die Volkszählung nicht rechtzeitig auszuwerten. Aber das ist eine Sorge, die den Nationalrat später einmal beschäftigen wird. Vielleicht kann man den Nationalrat im Jahre 1971 noch nicht auf Grund der neuen Volkszählung vom Jahre 1970 wählen, oder die Volkszählung muss vielleicht früher vorgenommen werden, oder es müssen tatsächlich ganz ausserordentliche Massnahmen ergriffen werden. Soviel zum Argument der finanziellen Folgen.

Im Zwiespalt der Meinungen bin ich wieder einmal regierungstreu und halte mich an den Satz in der Botschaft, dass man in guten Treuen den einen oder anderen Standpunkt vertreten könne. Ich möchte wiederholen: Ich begreife die Leidenschaftlichkeit nicht, die teilweise geherrscht hat, wenn man die ausserordentlich geringe Rückwirkung bei der Verteilung auf die einzelnen Kantone in Erwägung zieht. Hier hat sich Herr Kollege Ming vielleicht doch etwas geirrt. Er hat behauptet, dass die Ausländerkontingente in der Schweiz ganz einseitig verteilt seien. Das war früher der Fall – und darum hätte früher eine Änderung der Wahlgrundlage tiefere Eingriffe in die Verteilung der Mandate auf die einzelnen Kantone zur Folge gehabt, während sich heute je nach Ihrem Entscheid von 200 Man-

daten deren vier, das heisst 2% anders verteilen. Es gibt einen Austausch zwischen den Kantonen Zürich und Bern; das sind die zwei grössten Kantone, die kleinen Kantone werden hier auch nicht von Ferne betroffen. Eine Ausnahme macht der Kanton Genf, der offenbar einen überdurchschnittlich hohen Prozentsatz von Ausländern in seinen Gemarkungen beherbergt. Der Kanton Genf müsste zwei Mandate hergeben, die an die Kantone Solothurn und Luzern gehen würden. Ein Nachteil – das kann ich nicht verschweigen – ist, dass die statistischen Grundlagen hinsichtlich der Schweizer Bevölkerung heute noch nicht à jour sind. Wir diskutieren auf der Grundlage von statistischen Erhebungen, die sich auf 2prozentige Stichproben stützen. Bei relativ geringen Verschiebungen können weitere Änderungen eintreten. Die nächstliegende ist, dass der Kanton Glarus einen Sitz an den Kanton Schaffhausen verlieren könnte. Merkwürdigerweise wäre der profitierende Kanton ein Grenzkanton, von dem man doch annehmen könnte, dass er auch überdurchschnittlich viel Ausländer hätte. Eines muss ich noch sagen: Ich könnte mir nicht vorstellen, dass auch noch zur Zeit der Volksabstimmung diese statistischen Grundlagen nicht à jour seien. Ein solches Element der Unsicherheit würde ich als ausserordentlich nachteilig, wenn nicht als verhängnisvoll für die Volksabstimmung betrachten. Ich bin nicht so optimistisch, anzunehmen, dass diese Vorlage, ob Sie so oder anders beschliessen werden, ganz ohne Opposition durchgehen werde. Die Hauptsache ist schliesslich, dass wir eine Vorlage präsentieren, die bei Volk und Ständen die Mehrheit finden wird. Ich schliesse mit der Feststellung, dass Ihnen die Kommission mit 14:11 Stimmen empfiehlt, die Schweizer Bevölkerung als Wahlgrundlage anzunehmen.

Der zweite Punkt beschlägt die garantierte Mindestzahl von Mandaten. Es soll unverändert beibehalten werden, dass jeder Kanton und Halbkanton Anspruch auf mindestens einen Sitz hat. Kollege Landolt beantragt, jedem Halbkanton einen Sitz und jedem ungeteilten Kanton zwei Sitze zu gewährleisten. Herr Bundesrat von Moos hat die Anträge Landolt und Brosi mit ausserordentlichem Wohlwollen gewürdigt, er hat sogar anerkannt, dass einmal keine finanziellen Ansprüche an den Bund gestellt werden. Ich glaube nicht, dass die betreffenden Deputationen auch für die Zukunft ein solches Wohlverhalten versprechen könnten. Ich kann, ohne Schärfe, sagen: Der Antrag Landolt ist in seiner Tendenz ganz klar. Das zweite Glarner Mandat ist heute noch gesichert, wenn Sie der Kommissionsminderheit folgen und sich für die Gesamtbevölkerung als Wahlgrundlage entscheiden; der Sitz ist aber heute schon gefährdet, wenn Sie die Schweizer Bevölkerung als Wahlgrundlage bezeichnen. Der Sitz ist selbstverständlich in der Zukunft gefährdet. Hier möchte der hochgeehrte Landammann des Standes Glarus für alle Zukunft Sicherheit schaffen. Der Antrag ist schon in der Kommission gestellt worden. Er hat aber nur drei Stimmen auf sich vereinigt. Ich will ihn daher möglichst kurz und möglichst gnädig behandeln. Ich will Kollege Landolt zugestehen, dass er nicht ein ganz neues System bringt, wie es der Antrag Brosi tut, sondern eine bestehende Garantiebestimmung

ausdehnen will. Er will das, was für den Ständerat gilt – jeder ungeteilte Stand zwei Sitze, jeder geteilte Stand einen Sitz – auf den Nationalrat übertragen. Damit käme ein durchaus wesensfremdes Element in unsere Verfassung. Gerade weil wir entschlossen sind, am Ständerat in der bestehenden Form unerschütterlich festzuhalten, sollten wir uns davor hüten, ein ständerätliches Element in den Nationalrat hereinzutragen und damit aus unserem Rat ein gefährliches *mixtum compositum* zu schaffen. Wir wollen nicht daran rütteln, dass heute der Kanton Zürich, mit einer Wohnbevölkerung von 952 000 Seelen und der Kanton Uri mit 32 000 Einwohnern je zwei Vertreter in den Ständerat senden. Wir finden, uns auch durchaus damit ab, dass heute, wie Kollege Bratschi in der Kommission ausgeführt hat, ein Viertel der Bevölkerung die Mehrheit des Ständerates wählt. Aber bei dieser weitgehenden Wahrung des föderativen Elementes in unserem Staate sollte es sein Bewenden haben. Wir sind der Auffassung, dass im Ständerat der Kanton Zürich und der Kanton Glarus gleich behandelt werden; wir sind aber auch dafür, dass für den Nationalrat der Zürcher und der Glarner gleich behandelt werden.

Aus diesen Erwägungen bitte ich Sie, den Antrag Landolt abzulehnen.

**M. Graber**, rapporteur de la majorité: Deux questions se posent au deuxième alinéa de l'arrêté 72: la première étant de savoir s'il faut s'en tenir, comme le proposent le Conseil fédéral et la commission, au principe d'une répartition opérée selon les règles de la proportionnalité, soit à la répartition des sièges entre les cantons proportionnellement à leur population; la deuxième étant de savoir si, le principe de la proportionnalité étant admis, la répartition doit être opérée à partir de la population totale, de la population de résidence ou de la population suisse.

S'agissant de la première question, répartition proportionnelle à la population, deux propositions sont faites qui s'écartent délibérément de ce principe: en premier lieu la proposition de notre collègue Landolt qui voudrait assurer deux sièges à chaque canton et un à chaque demi-canton et à propos de laquelle je voudrais faire les remarques suivantes:

Quels que soient les mobiles honorables qui ont poussé notre excellent collègue dans cette voie, il faut bien constater que l'espèce de privilège qu'il tente d'introduire, ce principe d'une espèce de péréquation intercantonale est incompatible manifestement avec le principe de l'égalité des citoyens qui, s'agissant de la Chambre des représentants du peuple, doit manifestement conduire à cette règle fondamentale que tous les citoyens sont représentés au Conseil national sur les mêmes bases, quel que soit le canton qu'ils ont l'honneur d'habiter. Ce principe nous paraît tellement évident et fondamental que, décidément, il ne nous paraît pas qu'on puisse s'en écarter pour des raisons, d'ailleurs très discutables, de simple opportunité régionale.

Je remarque, d'autre part, à ce propos qu'on aboutirait à ceci, qui ne manque pas de piquant et qui est aussi choquant, qu'en fait, avec un tel système, on garantirait à tout jamais deux sièges à l'honorable canton de Glaris qui compte actuellement 40 100 et quelques habitants mais un seul, en

revanche, à Appenzell Rhodes-Extérieures, demicanton, plus peuplé et qui a actuellement déjà près de 49 000 habitants.

Je pense qu'il y a, à cet égard, une autre considération plus importante qu'il ne faut pas perdre de vue, c'est que dès l'instant où l'on essaye d'introduire, s'agissant encore une fois de la Chambre des représentants du peuple, un principe de péréquation intercantonale, on met en cause indirectement et tôt ou tard la répartition des sièges du Conseil des Etats, soit de la Chambre qui représente les cantons. Il est clair qu'en voulant forcer une telle décision, s'agissant du Conseil national, tôt ou tard, on finirait par poser la question de la composition même du Conseil des Etats. Je voudrais rappeler ici, comme je l'ai fait en commission, que c'est le moniteur même du fédéralisme romand, *La Gazette de Lausanne*, qui a attiré l'attention, à juste titre, sur le danger qu'on faisait ainsi courir au Conseil des Etats dans sa composition actuelle – je ne parle pas de la composition politique, bien sûr – en essayant à tout prix d'introduire un principe de péréquation intercantonale s'agissant de la composition du Conseil national. Pour les petits cantons décidément le correctif existe. Le moins qu'on puisse dire est que le correctif est puissant; on sait bien de quel poids le Conseil des Etats pèse dans la balance fédérale. Il nous paraît sage et opportun de s'en tenir là.

La deuxième proposition, celle de notre collègue, M. Brosi, transgresse d'une façon un peu moins criante le principe de l'égalité des citoyens mais ne le transgresse pas moins. C'est donc le principe du quotient différentiel inférieur de 3000 au quotient général pour les deux premiers sièges et supérieur de 3000 à partir du dixième siège. Le moins qu'on puisse dire de ce système c'est qu'il est assez ingénieux et il se trouve que de même que la proposition de M. Landolt a pour effet d'être le plus sûr moyen d'assurer le deuxième siège glaronnais, la proposition de notre collègue Brosi a pour effet certain de conserver aux Grisons leur sixième siège. Ce système – arithmétiquement parlant, j'entends – est ingénieux, je l'ai dit. Mais enfin, disons-le un peu crûment, il sent terriblement l'artifice. On a tenté de le justifier et à cette tribune encore en évoquant le phénomène de l'exode rural, de la concentration de la population dans les villes, de l'appauvrissement économique des régions montagnardes en particulier. Ces phénomènes sont bien connus et il est bien naturel qu'on s'en préoccupe. Il me paraît cependant, objectivement parlant, qu'on ne voit pas comment il y a moyen de construire une relation entre ces phénomènes et le nombre de députés au Conseil national. Je pense que si l'on accordait à telle région montagnarde ou rurale un député de plus au Conseil national, on ne remédierait pas pour autant à l'exode rural. Oui, on conserverait peut-être à cette région l'intéressé plus quelques «viennent ensuite» mais ceci mis à part, je ne pense pas non plus que ce phénomène aurait pour effet, enfin, de freiner l'appauvrissement économique de ces régions. Je crois qu'il y a entre ces deux problèmes aucune relation quelconque.

Et je voudrais remarquer ceci qui est assez curieux d'ailleurs sur le plan pratique et dans l'immédiat. Sur le plan pratique, sans doute, la proposition de notre collègue Brosi aurait pour effet de main-

tenir six sièges au canton des Grisons. Elle aurait, de surcroît, pour résultat, par rapport aux propositions du Conseil fédéral, de faire perdre deux sièges au canton de Zurich. Peut-être que certains s'en accommoderaient assez facilement. Mais voici que Berne en perdrait deux aussi et c'est tout de même un canton qui est en partie à tout le moins rural et en partie montagnard aussi. Mais un siège serait aussi perdu par les cantons de Vaud et de St-Gall qui sont dans la même situation de cantons plus ruraux et montagnards qu'industriels et voici que ces six sièges ainsi perdus iraient à quels cantons? Ils iraient aux cantons de Lucerne, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse et Neuchâtel. On admettra que du point de vue de la défense des populations montagnardes et rurales, ce ne serait pas tout à fait réussi et que l'exercice irait plutôt et même très directement à fins contraires. C'est pourquoi nous trouvons là encore une raison de plus – ce pour autant que ce soit nécessaire – de nous refuser à porter atteinte au principe de la proportionnalité qui nous paraît le seul juste et le seul incontestable.

J'en viens maintenant au problème plus important de savoir si la répartition doit être opérée à partir de la population suisse ou de la population totale ou de résidence, comme jusqu'ici.

Je crois que sur ce point, un rappel historique n'est pas superflu. Il permettra de situer assez convenablement le débat.

Le principe actuel a été introduit par la Constitution de 1848. Le principe de la représentation des cantons en fonction de leur population sans discrimination n'était d'ailleurs pas une innovation. On le trouve déjà dans la Constitution de 1798. Il a été repris dans la Constitution de 1848 et maintenu sans discussion dans celle de 1874.

C'est en 1881, lors de l'examen de la loi fédérale concernant les élections au Conseil national que, sauf erreur, la question s'est posée et la suggestion a été faite pour la première fois de se fonder plutôt sur la population suisse. Une proposition a été présentée à la commission dans ce sens mais elle a été repoussée et la première tentative en est restée là.

Une motion Hochstrasser-Fonjallaz et consorts a été déposée en 1897. Le Conseil fédéral a déposé un rapport sur cette motion en 1898. Il avait eu l'impertinence d'y relever – et ce n'est pas moi qui vais me permettre de reprendre cette remarque aujourd'hui – qu'il avait l'impression qu'il s'agissait plutôt de la poursuite de certains intérêts momentanés que de la recherche d'une base plus juste et plus rationnelle. Mais, je le répète, c'était en 1898. Il y rappelait également que les gouvernements cantonaux avaient été consultés et que 17 d'entre eux s'étaient prononcés pour le maintien du critère de la population globale, c'est-à-dire de la population de résidence, et que 7 seulement, à savoir Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Zoug et Vaud, s'étaient prononcés en faveur du principe de la population suisse.

Le Conseil fédéral s'exprimait ainsi: «Nous envisageons comme contraire à l'équité dans le domaine de l'élection du Conseil national, de ne tenir compte que des intérêts politiques au sens étroit du mot et d'en méconnaître le principe de justice dont la représentation des intérêts économiques et so-

ciaux se réclame en toute raison. Ce qu'il faut reconnaître avant tout, c'est que le commerce et l'industrie, de même que l'agriculture et les autres branches de l'activité, par leurs communs efforts, créent la fortune imposable et alimentent la patrimoine général et que tout le travail exercé dans le pays, quelles que soient les mains qui le produisent, est suisse et national par ses résultats et qu'il contribue ainsi à l'augmentation de la richesse publique et de la prospérité de notre patrie. C'est à la lumière de ces considérations qu'il nous apparaît comme naturel, juste et conforme aux larges idées dont s'est inspiré notre pacte constitutionnel qu'il soit tenu compte de la population dans son ensemble.»

Sur la base de ces considérations, qui sont vraiment des considérations de principe, le Conseil national a repoussé la motion Hochstrasser-Fonjallaz. Sur quoi une initiative populaire a été lancée qui a entraîné un nouveau message du Conseil fédéral de 1902, message dans lequel on retrouve le même thème avec quelques variations et où le Conseil fédéral souligne de nouveau que presque tous les cantons se sont prononcés contre le critère de la population suisse. Ce message avait ceci d'intéressant qu'il citait intégralement la prise de position du gouvernement bernois, qui est, je le répète, une prise de position de pur principe. Cette prise de position est intéressante en ce sens que, de toute évidence, à cette époque déjà, sur le plan de l'opportunité cantonale, le gouvernement bernois aurait eu intérêt à se prononcer pour le principe de l'élection sur la base du chiffre de la population suisse. Il ne l'a pas fait. Ses considérations essentielles à ce sujet rejoignent sur l'important celles du Conseil fédéral lui-même. Voici en effet, ce que dit le gouvernement bernois: «Nous estimons qu'il est de toute équité que l'ensemble de la population soit représentée au Conseil national et non pas uniquement la population de nationalité suisse. Lors de l'élaboration de lois et arrêtés, il ne s'agit pas seulement des intérêts des Suisses domiciliés dans le pays mais de tous les habitants de la Confédération. Les étrangers sont soumis aussi aux dispositions légales édictées par la population suisse de même qu'ils aident à supporter les charges générales. En outre, les intérêts des nationaux et des étrangers habitant une ville ou un arrondissement sont si connexes qu'il est impossible de ne travailler aux intérêts que de l'une des deux catégories. Il s'agira toujours d'un bien ou d'un préjudice général. Il est donc juste que l'ensemble des intérêts d'un arrondissement électoral obtienne, dans la plus haute autorité de la nation, la représentation qui lui revient d'après le chiffre de la population.»

L'initiative a été soumise au vote populaire en 1903 et, conformément à la proposition des Chambres fédérales, repoussée à une majorité très considérable, soit par 295 000 voix contre 95 000 en chiffres ronds et par 18 cantons contre 4. Les cantons acceptants étaient Uri, les deux Unterwald, Fribourg et Valais. Depuis lors, l'idée a été reprise une troisième ou quatrième fois en 1930 sous la forme d'un postulat Guntli qui proposait soit d'augmenter le chiffre de base, soit de prendre en considération la population suisse. Cette deuxième proposition en fait n'était considérée que comme un simple moyen subsidiaire de réduire le nombre des députés au Conseil national et elle n'a pas été retenue.

Enfin, en 1950, une proposition Keller-Eisenring faite au Conseil national a été rejetée par 93 voix contre 23 et une semblable proposition Ackermann au Conseil des Etats a également été repoussée par 28 voix contre 8. Voilà pour l'histoire.

Sur le fond, je voudrais encore rappeler que lors du débat sur la motion Hochstrasser-Fonjallaz, les motionnaires fondaient en somme une bonne partie de leur argumentation sur le fait que les étrangers n'étaient ni électeurs, ni éligibles. Bien sûr, avait répondu le Conseil fédéral mais les femmes, les enfants et les incapables ne le sont pas davantage et pourtant on en tient compte puisque ils font partie de la population sur laquelle on se fonde pour déterminer le nombre des députés.

Il convient d'ajouter enfin que dans certains cantons, les étrangers, bien que non éligibles, sont électeurs en matière communale. C'est ainsi que dans le canton de Neuchâtel notamment, les étrangers ont le droit de vote en matière communale après cinq ans de résidence.

Je pense qu'on peut résumer les arguments de la majorité de la commission favorables au critère de la population suisse en disant que cette majorité se préoccupe vivement d'un phénomène bien connu qui est celui de la concentration dans les régions urbaines de toute une population autochtone ou étrangère; qu'elle craint une accentuation de ce mouvement du fait par exemple de l'intégration européenne et qu'elle ne voudrait pas voir diminuer l'influence des régions à population spécifiquement suisse, pour reprendre l'expression d'un de ses porte-parole les plus éloquents. Et surtout, il faut le dire, la présence dans notre pays de 150 000 ouvriers saisonniers étrangers environ semble avoir joué un rôle déterminant. On s'en est aperçu au cours de ce débat. On peut dire, je crois, que ces 150 000 ouvriers saisonniers ont pesé d'un poids décisif dans la balance de la commission. Or, en vérité, ces saisonniers, comme tels, se répartissent dans tout le pays de façon à peu près égale. On en trouve dans l'industrie du bâtiment et la métallurgie mais aussi dans l'agriculture et l'hôtellerie.

Mais je voudrais faire une deuxième remarque qui me paraît plus importante, c'est qu'il ne paraît décidément pas très sage de vouloir aujourd'hui modifier le système en vigueur depuis 1848 sous l'empire d'un phénomène qui est un phénomène temporaire, momentané, cela ne fait pas l'ombre d'un doute. Et ici alors, je voudrais rejoindre notre collègue Gnägi en disant qu'il faut s'efforcer de résoudre le problème sur le plan des principes, la question étant de savoir si la question de principe qui a toujours été tranchée en faveur de la population globale doit être, aujourd'hui, tranchée en sens inverse pour des raisons qui ne sont pas apparues en tout cas d'une façon lumineuse dans ce débat.

Pour le maintien du système actuel, il y a de toute évidence les mêmes arguments qu'en 1898, qu'en 1903, enfin que déjà en 1848 ou en 1874. Cela ne fait pas l'ombre d'un doute et je ne voudrais pas reprendre les arguments que les Chambres ont fait valoir chaque fois que la question leur a été posée. Je puis comprendre dans une certaine mesure qu'on argumente avec les saisonniers. Encore que, voyez-vous, la plupart de ceux qui aujourd'hui défendent le critère de la population suisse n'ont pas attendu,

pour défendre ce critère, qu'il y ait des saisonniers mais s'emparent de cet argument et lui confèrent tout d'un coup une importance qui me paraît excessive et exagérée pour les besoins de la cause. Mais s'il y a des saisonniers, il y a aussi d'autres catégories d'étrangers qu'on ferait bien tout de même de ne pas oublier complètement. Il y a les étrangers, qui sont plus nombreux encore, qui vivent en permanence chez nous, dont beaucoup sont nés chez nous, dont beaucoup ont créé un foyer en Suisse et dont beaucoup d'ailleurs ont épousé des Suissesses, des étrangers dont les enfants ont par conséquent dans les veines au moins autant de sang suisse que de sang étranger. Ceux-là sont des Suisses en puissance comme s'exprimait un des membres de la commission, ceux-là sont des Suisses en puissance qui contribuent par leur travail à la prospérité nationale, c'est incontestable, qui supportent les mêmes charges exactement que les Suisses. Et alors j'ose dire, dès l'instant où l'on veut bien, et je ne souhaite que cela, où on veut bien faire de ce problème un problème de principe, j'ose dire qu'il paraît tout de même un peu paradoxal, voire nettement choquant que ce soit précisément à l'ère de l'intégration européenne, que sur le plan des principes, on opère ici un recul, qui est manifeste. Je veux dire que l'on en revienne à une conception, comment dirai-je, plus étroitement nationaliste, si vous le voulez. Eh bien, je pense que ce n'est pas le signe d'une évolution remarquable des idées à l'intérieur de notre pays, et je le regrette.

Je pense, pour ma part, qu'il est juste, comme il a toujours été considéré comme juste, juste et naturel que l'on tienne compte, s'agissant de la fixation du nombre des membres du Conseil national, de l'ensemble des intérêts légitimes et valables, économiques et sociaux que représente chaque canton et pour cette raison, personnellement, je suis d'avis qu'ils n'y a pas lieu d'abandonner le système en vigueur depuis 1948.

**Eggenberger**, Berichtstatter der Minderheit: Ich habe den Standpunkt der Minderheit zu vertreten, die nach wie vor auf die Wohnbevölkerung und nicht auf die Bevölkerung schweizerischer Nationalität abstellen will. Ich kann diesen Antrag vertreten, ohne mich der Gefahr auszusetzen, des kantonalen Egoismus bezichtigt zu werden, denn bei meinem Heimat- und Wohnkanton bleibt es sich nach den jetzt vorliegenden Zahlen gleich, ob wir auf das Prinzip der Wohn- oder der Schweizer Bevölkerung abstellen. Ich möchte diesen Antrag der Minderheit, dem Rate des Herrn Kommissionspräsidenten folgend, in aller Ruhe und ohne leidenschaftliche Erregung vertreten, weil auch ich nicht die Auffassung habe, dass das zukünftige Wohl und Wehe unseres Vaterlandes von der nun zu fällenden Entscheidung abhängen werde. Immerhin handelt es sich um eine grundsätzliche Stellungnahme. Die Minderheit Ihrer Kommission kann sich zunächst auf eine ehrwürdige Tradition berufen, die sie weiter führen möchte, weil sie keine zureichenden Gründe für eine Änderung der bisherigen Wahlrechtsordnung sieht.

Seit über 110 Jahren ist der schweizerische Nationalrat auf der Grundlage der Wohnbevölkerung gewählt worden, ohne dass daraus irgend

jemand ein Schaden oder ein Nachteil erwachsen wäre. Die Minderheit fragt sich: Sollen wir ausgerechnet heute, im Zeitalter der europäischen Integration, das Rad der Geschichte bis vor 1848 zurückdrehen? Eine Notwendigkeit dafür ist nicht vorhanden.

Die Minderheit kann sich weiter auf die Stellungnahme des Bundesrates in der Botschaft beziehen, wo mit Recht darauf hingewiesen wird, dass bisher alle Vorstösse auf Ersetzung der „Gesamtbevölkerung“ durch die „Bevölkerung schweizerischer Nationalität“ zurückgewiesen worden seien, dass auch heute sich 15 Kantonsregierungen für die Beibehaltung der bisherigen Formel ausgesprochen haben, und dass es an hinreichenden Gründen für eine Änderung der bisherigen Ordnung fehle, da der relative Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung mit zirka 11% nicht höher sei als in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts. Ich will diese Prozentzahlen nicht wiederholen, sondern nur noch eine Zahl erwähnen: Im Jahre 1910 zählte Basel-Stadt bei einer Gesamteinwohnerzahl von 136 000 51 100 Ausländer, das sind 37% der gesamten Einwohnerzahl. Hier hätte man mit Grund von Überfremdung sprechen können. Wir haben heute einen Verfassungsartikel neu zu redigieren, der nachher jahrzehntelang die Rechtsgrundlage für die Durchführung der Nationalratswahlen bilden wird. Es geht nach Auffassung der Kommissionsminderheit nun nicht an, eine momentane Situation unserer bevölkerungspolitischen Struktur, die sich unter Umständen sehr rasch wieder ändern kann – man denke nur an mögliche internationale Verwicklungen – zur Basis einer bleibenden und fundamentalen Änderung unserer Wahlrechtsordnung zu nehmen. Es geht weiter nicht an, unter dem Einfluss einer gewissen Anti-Fremdarbeiterstimmung eine über hundert Jahre geltende und bewährte Ordnung über den Haufen zu werfen, namentlich wenn man bedenkt, dass wir schon früher während Jahrzehnten grundsätzlich die gleiche Situation vor uns hatten. Man weist heute auf die Saisonarbeiter hin, die jeweils am 1. Dezember noch im Lande seien und die keine näheren Beziehungen zu unserem Staatswesen unterhalten. Die etwas über 100 000 Saisonarbeiter, die bei der letzten Volkszählung vielleicht mitgezählt worden sind, verteilen sich auf die meisten schweizerischen Kantone und werden die Verteilungszahl gar nirgends wesentlich beeinflussen können. Herr Kollege Gnägi hat auf einen gewissen Strukturwechsel in der Zusammensetzung des heutigen Ausländerbestandes hingewiesen. Er hat in einem Punkte recht, nämlich mit Bezug auf das nationale Herkommen. Heute überwiegen zweifellos die italienischen Staatsangehörigen. Nicht bewiesen hat er seine zweite These, dass heute viel mehr ledige Leute in den Fremdarbeiterbeständen vorhanden seien als im Anfang unseres Jahrhunderts. Nicht bewiesen ist auch die These, dass bei der Zusammensetzung der Ausländer um 1910, 1920 herum jene Leute viel weniger zahlreich waren, die dem entsprochen haben, was man heute als Saisonarbeiter bezeichnet. Ich erinnere mich noch sehr wohl, dass schon vor dem Ersten Weltkriege auf allen grösseren Bauplätzen der Schweiz zahlreiche italienische Bauarbeiter da waren und nur so lange da waren, als die Bausaison

dauerte, oder bis die Arbeit an dieser Baustelle beendet war. Ich erinnere mich auch noch an die zahlreichen Handwerksburschen deutscher und anderer Herkunft, die nur kurze Zeit in unserem Lande Arbeit angenommen haben.

Es ist aber auch unter abstimmungspolitischen Gesichtspunkten fraglich, ob die Lösung der Kommissionsmehrheit das Richtige trifft. Das ist in der Kommission auch von Anhängern der Mehrheitslösung zugegeben worden. Man sollte nicht vergessen, dass schon die Einführung der fixen Zahl von 200 eine grundsätzliche Neuerung darstellt, die vielleicht nicht überall auf Sympathie stösst. Ich halte dafür mit andern Rednern, dass eine Summierung der Negation für die Vorlage gefährlich werden könnte.

Ich möchte lediglich noch einen Satz herausgreifen, den Herr Kollega Ming gestern mit einem gewissen Pathos verkündet hat, nämlich den schönen Satz: „Schweizer wählen Schweizer.“ Das ist kein Argument für die Mehrheitslösung. Auch bei der Minderheitslösung werden in Zukunft wie bis anhin nur Schweizer Schweizer wählen. Etwas anderes ist auch bei der Minderheitslösung gar nicht möglich.

Schliesslich hat schon der Bundesrat auf einen, meines Erachtens schwerwiegenden praktischen Grund hingewiesen, warum auf die Gesamtbevölkerung abzustellen sei. Es ist Ihnen gesagt worden, das Eidgenössische Statistische Amt habe erklärt, gar nicht in der Lage zu sein, innert einem halben Jahre nach der Volkszählung eine zuverlässige Ausscheidung zwischen Schweizer Bürgern und Ausländern vorzunehmen. Diese Situation wird sich nicht nur 1970 und 1971 stellen – im Jahre 1970 Volkszählung, im Jahre 1971 Wahl des Nationalrates, im Frühsommer 1971 Botschaft des Bundesrates über die Erwerbung der Volkszählungsergebnisse und Botschaft für die Sitzverteilung des Nationalrates –, sondern diese Situation wird sich in Zukunft bei jeder zweiten Volkszählung wieder einstellen.

Man hat über die Kostenfrage verschiedene Auskünfte gehört. Ich glaube, Herr Kollega Häberlin hat die Situation richtig dargestellt, und ich kann über diese Frage hinweggehen. Man hat uns eine Tabelle über die Sitzverteilung unter der Annahme der schweizerischen Bevölkerung als Wahlgrundlage unterbreitet, die auf Stichproben des Statistischen Amtes beruht. Es ergibt sich, wie Sie gehört haben, dass nun fünf Kantone von der Änderung der Wahlgrundlage betroffen würden: Bern, Luzern, und Solothurn positiv, Zürich und Genf negativ. Ich möchte aber mit besonderem Nachdruck darauf hinweisen, dass es sich bei diesen Zahlen nur um Stichproben handelt; gewisse Fehler sind unvermeidlich. Die Herren Referenten haben bereits auf gewisse, sehr kleine Unterschiede in den Restzahlen einzelner Kantone nach der zweiten Sitzverteilung hingewiesen: Glarus, Schaffhausen. Unterschied: 124 Personen; Schaffhausen/Graubünden, Unterschied: 172 Personen. Herr Dr. Meli hat erklärt – ich zitiere wörtlich aus dem Protokoll: „Bei tatsächlichen Stichprobenfehlern wäre das achte Mandat von Basel-Stadt gefährdet, ebenso das zweite von Glarus und das sechzehnte von Waadt. Geringe Verschiebungen könnten bereits Einfluss auf die

Sitze gewinnen.“ Niemals dürfte man bei der Wahl des Nationalrates auf blosser Stichproben abstellen. Das müsste unter Umständen zu ganz peinlichen Situationen führen. Ein Kanton könnte im Jahre 1971 ein Mandat erhalten, das er dann im Jahre 1975 auf Grund der definitiven Auswertung der Volkszählung einem andern Kanton abtreten müsste, da er es im Jahre 1971 auf Grund von falschen Zahlen zu Unrecht erhalten hat. Man hat uns in der Kommission gewisse Künsteleien vorgeschlagen, etwa die Volkszählung von 1960 auch noch der Sitzverteilung von 1971 zugrunde zu legen. Das sind Künsteleien, die das Volk nicht verstehen würde. Davon bin ich überzeugt. Alle diese Unzulänglichkeiten, Unebenheiten, Unzukömmlichkeiten und Unrichtigkeiten könnten vermieden werden, wenn Sie dem Antrag des Bundesrates und der Kommissionsminderheit zustimmen.

Es hat vorgestern in einer zürcherischen Tageszeitung ein alter Journalist geschrieben, es handle sich beim Mehrheitsantrag um einen „Versuch, Regeln zu missachten und beiseite zu schieben, die bei der Umwandlung des eidgenössischen Staatenbundes in einen Bundesstaat als wichtig erachtet und in der Verfassung niedergelegt wurden und seither respektiert blieben.“ Es ist schon darauf hingewiesen worden, dass auch der Ausländer unseren Gesetzen untersteht. Auch er hat Steuern zu zahlen, auch er trägt bei zum nationalen Wohlstand. Auch aus seinem Dasein erwachsen Probleme, mit denen sich das Parlament befassen muss. Ich glaube – ich kann es nicht beweisen – ohne tiefere Gründe hat der Verfassungsgesetzgeber von 1848 und jener von 1874 wohl nicht die Gesamtbevölkerung als Grundlage der Volksvertretung deklariert. Ich möchte Sie bitten, in diesem Punkte konservativ zu bleiben und dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

**Landolt:** Nachdem uns gestern die Herren Kommissionsreferenten unter anderem mit einem geschichtlichen Überblick über die Vorlage orientierten, möchte ich meinerseits, im Zusammenhang mit meinem Antrag, einige Ausführungen über die Vernehmlassungen zwischen dem Bundesrat und den Kantonsregierungen machen. Bereits am 15. November 1960 hat der Bundesrat in einem Kreisschreiben die Kantonsregierungen ersucht, sich zu fünf Punkten zu äussern, die als neue Regelung der Wahlgrundlage des Nationalrates vorgeschlagen wurden. Diese fünf Punkte lauteten:

1. Haltet Ihr dafür, dass die Einführung der Lösung mit der festen Zahl der Abgeordneten vorgeschlagen werden sollte?

2. Haltet Ihr dafür, dass grundsätzlich die heute geltende Ordnung beizubehalten sei?

3. Haltet Ihr dafür, dass im Falle der Beibehaltung der geltenden Ordnung auf die Gesamtbevölkerung oder auf die Bevölkerung schweizerischer Nationalität abzustellen sei?

4. Soll die Vertretungsziffer, wenn die heute geltende Ordnung, beruhend auf der Gesamtbevölkerung, beibehalten wird, auf 26 000 oder 27 000 festgesetzt werden?

5. Haltet Ihr dafür, dass bei Festlegung der Vertretungsziffer von 27 000 diese Zahl für Kantone mit weniger als 50 000 Einwohner auf 25 000 anzusetzen sei?



Es liegt auf der Hand, dass die Kantone in ihren Vernehmlassungen ihre speziellen Verhältnisse in den Vordergrund stellten. So war zum Beispiel unser Kanton Glarus, der zwei Vertreter abordnen kann, für die Beibehaltung des bisherigen Systems, mit dem Hinweis, dass bei einer allfälligen Erhöhung der Vertretungsziffer von gegenwärtig 24 000 auf 26 000 oder 27 000 für jene Kantone mit weniger als 50 000 Einwohnern eine Vertretungsziffer von 25 000 als Grundlage gelten soll; also der Punkt 5 der bundesrätlichen Umfrage wurde von uns in den Vordergrund gestellt. Auch im kantonalen Parlament, in unserem Landrat, kam die Befürchtung, einen der bisherigen Sitze zu verlieren, durch eine überparteiliche Motion zum Ausdruck. Der Regierungsrat wurde ersucht, persönlich beim Bundesrat vorstellig zu werden, dass dem Kanton Glarus seine bisherigen beiden Sitze im Nationalrat erhalten bleiben. Als neue Regelung wurde vorgeschlagen, dass jedem ganzen Kanton mindestens zwei, und jedem Halbkanton mindestens ein Sitz zu gewährleisten sei. In Nachachtung dieser Motion gelangte unser Regierungsrat mit einer zweiten Eingabe an den Bundesrat, unter dem 15. Juni 1961. Wir schrieben unter anderem:

„Die heute immer mehr feststellbare Abwanderung aus den Berggegenden in die Städte hat zur Folge, dass die kleinen Kantone grosse Mühe haben, ihre Bevölkerungszahl zu vermehren. Es lässt sich anhand der Ergebnisse der Volkszählung errechnen, dass die meisten ostschweizerischen Kantone den schweizerischen Durchschnitt der Bevölkerungsvermehrung von 14,8% nicht erreichten und zum Beispiel Glarus mit nur 8% hinter den grossen Kantonen zurückblieb. Ohne die grosse Zahl an Fremdarbeitern, die auf den Baustellen des Kraftwerkes Linth-Limmern und der Walenseestrasse tätig sind, hätte unser Kanton vermutlich noch eine bescheidenere Bevölkerungszunahme aufzuweisen. Um die Zahl unserer Vertretung im Nationalrat jedoch nicht zu verringern, ist für die kleinen Kantone eine Massnahme zu treffen, damit deren bisherige Zahl an Nationalräten beibehalten werden kann.“

Bereits 14 Tage später – am 30. Juni 1961 – schrieb uns der Bundesrat, dass er beschlossen habe, „eine Botschaft vorbereiten zu lassen, worin den eidgenössischen Räten beantragt wird, als Korrektur zur neuen Wahlgrundlage jene Lösung zur Annahme vorzuschlagen, die Ihr uns vorschlägt, nämlich die Aufnahme einer Bestimmung, wonach jeder ganze Kanton inskünftig durch mindestens zwei Abgeordnete im Nationalrat vertreten wäre und jeder Halbkanton durch mindestens einen.“ – Das schrieb uns der Bundesrat am 30. Juni 1961. Wir befanden uns also sicher in guter Gesellschaft; aber es fiel ein Reif in die Frühlingnacht. Es ist anzunehmen, dass ein erster Entwurf, der sehr wahrscheinlich unserem Begehren entsprochen hätte, keine Gnade fand. So haben wir uns heute mit der jetzigen Vorlage zu beschäftigen. Bei der geplanten Festsetzung von 200 Nationalräten und gleichzeitiger Grundlage der rein schweizerischen Bevölkerung kommen die kleinen Kantone zu kurz. Die Einwände, die dagegen erhoben werden, sind bekannt. Der Nationalrat sei ja eben der Repräsentant der Bevölkerung. (Ein Ausdruck aus der Mundart.)

Im Ständerat hätten die kleinen Kantone das Gleichgewicht mit den grossen. Aber ist nicht schon bisher dieser Grundsatz durchlöchert worden, indem es jetzt schon hiess, jedem Kanton oder Halbkanton sei mindestens ein Sitz gewährleistet? Also beschreiben wir keine neuen Wege mit unserem Begehren auf Zusicherung von mindestens zwei Sitzen für jeden ganzen Kanton und mindestens einem Sitz für jeden Halbkanton. Was mir aber eigentlich noch wichtiger scheint, ist der Grundsatz der Wahl des Nationalrates nach dem Proportional-Wahlverfahren. Mehr denn je haben alle Bevölkerungskreise die Möglichkeit zu erhalten, ihre Stimme denjenigen Kandidaten abzugeben, die ihr Vertrauen geniessen. Wenn ein Kanton nur noch einen Vertreter zu wählen hat, können und werden Tausende ihr Stimmrecht nicht mehr richtig ausüben können.

Ich möchte bitten, meinen Antrag nicht als Sesselversicherung zu betrachten. Die heutigen glarnerischen Mandatinhaber, Herr Kollega Nationalrat Dr. Glarner und der Sprechende, wurden gut gewählt. Es geht um den Grundsatz. Der Nationalrat soll ein Spiegelbild der Bevölkerung sein.

Und nun noch einige Worte über die schweizerische Bevölkerung oder, wie bisher, eben die gesamte Bevölkerung als Grundlage. Auch in diesem Punkte empfehle ich Ihnen, am bisherigen System festzuhalten. Alle ausländischen Arbeitskräfte sind während ihrer Anwesenheit in der Schweiz unseren Gesetzen unterstellt. Es fanden in letzter Zeit in Bern wiederholt Konferenzen statt, wie den ausländischen Arbeitnehmern beispielsweise die Kinderzulagen ausgerichtet werden können, auch wenn ihre Kinder in ihrem Heimatland bleiben, oder in welcher Form sie in den Genuss der Krankenversicherung gestellt werden können. Die Begehren kommen auch von seiten der Arbeitgeber in immer grösserer Masse, es seien die Einreisebestimmungen zu lockern. Dazu kommt in Zukunft der Beitritt unseres Landes zur EWG. Wir rücken doch einander näher. Und aus diesem Grunde glaube ich, dürfen wir auch am bisherigen System der gesamten Bevölkerung festhalten. Ich ersuche Sie, meinem Antrag zuzustimmen; helfen Sie den kleinen Kantonen zu ihrem Recht!

**Glarner:** Herr Kollege Landolt hat Ihnen soeben als Landammann des Kantons Glarus einen Antrag unterbreitet und begründet, der auf den Vorschlag der Glarner Regierung zurückgeht und auch im ersten Bericht des Bundesrates aufgenommen wurde.

Ich möchte mich in erster Linie diesem Antrag anschliessen, ohne indessen im einzelnen wieder auf die Begründung einzutreten. Die Annahme des Antrages Landolt würde in der Tat die Interessen des Kantons Glarus, unabhängig vom Verteilungsmodus, wie er dann später durch ein Bundesgesetz festgelegt werden soll, sichern. Es ist auch durch den Herrn Kommissionspräsidenten anerkannt worden, dass dieser Antrag einfach und klar ist, und dass er auch nicht dem bisherigen System widerspricht, sondern lediglich eine Weiterentwicklung des bisher gültigen Systems darstellt.

Das Echo nun aber, das dieser Antrag in der Presse, bei den Parteien, in der nationalrätlichen Kommission ausgelöst hat, ist nicht sehr ermuti-

gend. Nachdem den Ausführungen des Herrn Kollegen Eggenberger zu entnehmen ist, dass auch die Fraktion des Herrn Landolt nicht in der Lage ist, ihn in dieser Sache zu unterstützen, möchte ich mich im wesentlichen darauf beschränken, die Frage: Gesamtbevölkerung oder Schweizer Bevölkerung, zu behandeln.

Für den Fall, dass der Antrag Landolt nicht die Zustimmung der Ratsmehrheit erhalten sollte, beantrage ich Ihnen, der Minderheit der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen und als Wahlgrundlage die Wohnbevölkerung zu nehmen. Ich kann es mir ersparen, alle die Gründe zu wiederholen, die für diese Lösung sprechen. Sie sind von einer ganzen Reihe von Votanten gestern und heute in auszeichneter Weise dargelegt worden. Ich beschränke mich auf die Feststellung, dass bisher noch von keinem Redner eine Begründung für den durch die Kommissionsmehrheit beantragten Systemwechsel gegeben wurde, welche den Bruch mit einer über hundert Jahre alten Tradition als zwingende Notwendigkeit rechtfertigen würde. Gerade der Umstand, dass die Auswirkungen dieser Änderung der Wahlgrundlage, soweit sie heute überhaupt überblickt werden können, äusserst gering sind, ist meines Erachtens der schlüssigste Beweis dafür, dass absolut kein Bedürfnis besteht, das bisher angewandte System zu ändern. Es wurde in der Hauptsache damit argumentiert, dass man mit der Schweizer Bevölkerung als Wahlgrundlage die Zufälligkeiten ausschalten wolle, wie sie durch den regional verschieden starken Zustrom an ausländischen Arbeitskräften entstehen. Dem ist aber einmal entgegenzuhalten, dass durch die Volkszählungen mit Datum 1. Dezember ein grosser Teil der eigentlichen Saisonarbeiter nicht erfasst wird, sondern lediglich diejenigen ausländischen Arbeitskräfte, die sich während längerer Zeit in der Schweiz aufhalten. Es ist im weitern nach meiner Auffassung einfach nicht einzusehen, weshalb der ausländische Teil der Wohnbevölkerung, der unserem Gesetz, unserer Rechtsprechung, unserer Verwaltung untersteht, der Steuern bezahlt, für den öffentliche Mittel aufgewendet werden müssen, bei der Festsetzung der Wahlgrundlage nicht mitgezählt werden soll. Diese Leute bilden doch einen integrierenden Bestandteil der kantonalen Volkswirtschaften. Es ist beispielsweise für den Kanton Glarus gar nicht möglich, seine Aufgaben zu erfüllen, wenn er nicht über 6000–8000 Fremdarbeiter verfügt.

Ich möchte nochmals auf einen Punkt mit aller Deutlichkeit hinweisen, was vor allem auch schon durch den Herrn Kommissionspräsidenten geschehen ist. Die Auswirkungen einer Änderung der bisherigen Wahlgrundlage können im heutigen Zeitpunkt nicht zuverlässig festgestellt werden. Die uns zur Verfügung stehenden Zahlen beruhen auf blossen Schätzungen, die sich ihrerseits auf Stichproben stützen, wie sie durch das Statistische Amt vorgenommen wurden und die lediglich zirka 2% der Bevölkerung umfassen. Wenn Sie also heute dem Antrag der Kommissionsmehrheit zustimmen, beschliessen Sie eine Lösung, deren Konsequenzen im einzelnen nicht zuverlässig bekannt sind. Das scheint mir schon ganz grundsätzlich ein unverständliches Vorgehen zu sein. Man kann uns ja nicht einmal mit Sicherheit sagen, ob die genauen Zahlen

im Herbst 1963 vorliegen. Besonders heikel wird aber unter diesen Umständen die Situation für Kantone, die – um mich so auszudrücken – in der Gefahrenzone liegen. Das ist beispielsweise für den Kanton Glarus in ganz ausgesprochener Weise der Fall. Natürlich wird man mir entgegenhalten, es gehe hier um allgemeine Grundsätze, nicht um kantonale Sonderinteressen. Dazu möchte ich lediglich bemerken, dass ich in der ganzen Debatte noch keinen Redner an diesem Pult gehört habe, bei dem nicht die allgemeinen Grundsätze, die er vertreten hat, identisch waren mit den Interessen seines Wahlkantons. Ich halte es in einem Falle wie dem des Kantons Glarus, wo es schliesslich darum geht, ob wir die Hälfte der bisherigen Mandatzahl verlieren oder nicht, geradezu für eine Pflicht eines Vertreters dieses Kantons, sich einzusetzen. Gemäss der uns zur Verfügung stehenden Tabelle würde Glarus, unter Annahme der schweizerischen Bevölkerung als Wahlgrundlage, in der dritten Verteilung mit der kleinsten Restzahl der noch in Berücksichtigung fallenden Kantone das bisherige zweite Mandat behalten. Sollte sich jedoch auf Grund der definitiven Zählung ergeben, dass die auf 9976 geschätzte Restzahl auch nur um 125 kleiner wird, so verliert Glarus sein zweites Mandat. Es wird niemand bestreiten können, dass man sich hier innerhalb der Streuung bewegt, in der die Schätzung und die Zählung von einander abweichen können. Gesamtschweizerisch gesehen mag es ja belanglos erscheinen, ob Glarus im Nationalrat mit einem oder mit zwei Mandaten vertreten ist. Aus der kantonalen Sicht dagegen ist es nicht gleichgültig, ob wir 50% der bisherigen Vertretung verlieren. Es ist deshalb bestimmt einem Vertreter dieses Kantons nicht zuzumuten, einer Lösung beizupflichten, welche unter Umständen die bisherige Vertretung im Nationalrat auf die Hälfte reduziert.

Glarus hat sich innerhalb der letzten hundert Jahre aus einem abgelegenen Gebirgstal zu einem der am stärksten industrialisierten Kantone der Schweiz entwickelt. Diese erfreuliche Entwicklung, die auch im Interesse der gesamten schweizerischen Volkswirtschaft liegt, bringt es nun mit sich, dass Glarus von allen Kantonen den drittgrössten Prozentsatz an ausländischen Arbeitskräften aufweist. Nach meiner Auffassung wäre es eine Ironie, wenn man diesen wirtschaftlichen Aufschwung, der heute nur unter Beizug ausländischer Arbeitskräfte möglich ist und aufrecht gehalten werden kann, mit dem Verlust eines Nationalratsmandates bestrafen würde. Diese Gefahr besteht, wenn die Schweizer Bevölkerung als Wahlgrundlage genommen wird. Ich wollte Ihnen am Beispiel des Kantons Glarus zeigen, wie unlogisch und wie ungerecht unter Umständen die Auswirkungen des Wechsels der Wahlgrundlage (Schweizer Bevölkerung) sein könnte. Ich möchte Sie bitten, diesen Überlegungen, die keineswegs etwa persönlichen Motiven entspringen, sondern mit denen lediglich die legitimen Interessen eines zwar kleinen, aber wirtschaftlich keineswegs bedeutungslosen Kantons gewahrt werden wollen, zu folgen und der Kommissionsminderheit und dem Bundesrat zuzustimmen.

**Brosi:** Ich bedaure, dass ich Ihre Geduld noch einige wenige Minuten in Anspruch nehmen muss.

Aber es scheint mir, dass mein Antrag noch nicht ganz richtig verstanden worden ist.

Aus den Ausführungen der Herren Referenten ist klar geworden, dass sie meinen Antrag so verstanden haben, als ginge es um die Verteidigung des sechsten Sitzes des Kantons Graubünden im Nationalrat. Das ist nicht die Meinung. Ich muss Ihnen gestehen, dass ich mit meinem Antrag keinerlei Garantie habe, dass der Kanton Graubünden sein sechstes Nationalratsmandat weiterhin behalten kann. Es geht um ein grundsätzliches, schweizerisches Problem. Wir müssen anerkennen, dass mit dem Vorschlag des Bundesrates auf der Grundlage der letzten Volkszählung ein Maximum erreicht worden ist, nämlich ein Maximum in dem Sinne, dass nur zwei Kantone einen Sitz verlieren, dass alle andern aber in ihrem Bestand unberührt bleiben oder einen Zuwachs erfahren. Wie wird das nun aber sein in zehn Jahren, bei der nächsten Volkszählung? Dann wird dann eben der Mechanismus spielen, und zwar ganz automatisch. Wir sind ja daran, eine Lösung zu treffen, die für alle Zukunft Geltung haben kann. Wir müssen also künftig nicht mehr nach jeder Volkszählung eine Revision des Artikels 72 BV vornehmen. Ich glaube, dieser Umstand ist bei unseren Beratungen etwas zu wenig beachtet worden. Dieser Automatismus, der in Zukunft spielen wird, wird nun ganz sicher seine Härten haben. Wer wird gewinnen und wer wird Mandate abzutreten haben? Selbstverständlich werden bei der festen Zahl von 200 die Kantone mit starkem Bevölkerungszuwachs zusätzliche Mandate bekommen. Aber jemand muss diese zusätzlichen Mandate abtreten, muss darauf verzichten. Ganz sicher werden das nun eben jene Kantone sein, die in der bevölkerungsmässigen Entwicklung zurückgeblieben sind, die vielleicht auch einen bescheidenen Zuwachs haben. Es braucht nicht unbedingt eine rückläufige Bewegung zu sein. Aber eben: Gerade diese Kantone werden es umso schmerzlicher empfinden, wenn sie zugunsten der Starken und der Grossen die Opfer bringen müssen. Die Beeinträchtigung der Kleinen ist ganz unvergleichlich stärker als der Vorteil, den der Grosse mit einem Mandatzuwachs erfahren wird. Das ist meine Sorge, und aus dieser Sorge heraus habe ich Ihnen meinen Antrag unterbreitet.

Ich möchte noch gerne das Wort von Herrn Bundesrat von Moos unterstützen, in dem er sagt: Die einfachste Lösung ist die beste Lösung. – Und hier habe ich nach wie vor die Überzeugung, dass mein Antrag die einfachste Lösung darstellt. Denken Sie daran, dass beim Vorschlag von Kommission und Bundesrat ein recht diffiziles Verteilungssystem enthalten ist, ein System, das aus dem Verfassungsartikel heraus überhaupt nicht erkennbar ist. Es muss die erste Verteilungszahl gesucht werden. Im zweiten Verfahren gibt es nur eine Vorauszuteilung an die kleinsten Kantone, die diese Verteilungszahl mit ihrer Bevölkerung nicht erreichen. Dritte Phase: Es muss eine zweite Verteilungszahl gesucht werden. Dann kommt die vierte Phase mit der Hauptverteilung und die letzte Phase mit der Restverteilung nach den grössten Restzahlen.

Dieses ganze System ist nun aus dem Verfassungstext durchaus nicht ersichtlich. Das kann niemand erkennen. Wenn Sie mit diesem Text vor

die Volksabstimmung gehen, dann werden Sie das viel diskutierte Bundesbüchlein, das nun abgelehnt worden ist, sehr vermessen. Ich glaube aber, dass der Stimmbürger ein Recht darauf hat, zu wissen, wie gerechnet und wie verteilt wird. In diesem Sinne ist mein Antrag klarer und ich halte nach wie vor an ihm fest, obwohl ich mir durchaus bewusst bin, dass er keine grossen Aussichten auf Erfolg haben wird, aber der Gedanke selber ist es wert, dass er noch einmal unterstrichen wird.

**Häberlin**, Berichterstatter: Ich habe gemeint, dass über den Antrag Brosi erst nachher gesprochen werde; nachdem ihn Herr Brosi nun zum zweitenmal begründet hat, möchte ich auch noch einige Bemerkungen dazu machen.

Herr Brosi hat bestritten, dass er hier kantonale Interessen vertrete. Ich möchte feststellen, dass sein Antrag ein leicht modifizierter Antrag der Bündner Regierung ist. Ich glaube nicht, dass die Bündner Regierung den Interessen des Kantons Graubünden zuwidergehandelt hat, als sie diesen Spezialantrag eingereicht hat. Ich glaube, das ist das Mindeste, was man sagen darf. Herr Brosi hat für seinen Antrag in Anspruch genommen, dass er die einfachste Lösung ist. Das muss ich nun schon als eine ausserordentlich kühne Behauptung bezeichnen. Ich glaube, das Gegenteil ist richtig: Von allen Anträgen, die hier gestellt worden sind, ist der Antrag Brosi die komplizierteste Lösung. Ich möchte Sie bitten, die Weisung Seite 8 und 9 nachzusehen. Hier ist im einzelnen ausgerechnet, welche Rechenoperationen es braucht, um den Antrag des Herrn Kollegen Brosi in die Tat umzusetzen. Mit diesem Argument kann er also seinen Antrag auf keinen Fall begründen.

Ich muss weiter sagen: Der Antrag Brosi hat etwas ausserordentlich Gekünsteltes. Er hat zu dessen Begründung ausserordentlich weit ausgeholt. Aber wieso diese Lösung im einzelnen gewählt worden ist, das hat er uns nicht klar gemacht. Was will der Antrag Brosi? Er schafft für die Verteilung der Nationalratsmandate drei Kategorien von Kantonen, das heisst bei jeder Kategorie dieser Kantone soll eine andere Verteilzahl gelten als bei der andern. Es gibt eine Kategorie, bei der die Verteilungszahl künstlich um 3000 vermindert wird, der Quotient ist also kleiner. Jeder Primarschüler weiss, dass dann das Ergebnis grösser ausfällt. Dann kommt eine Kategorie – die Mittelkategorie –, wo die unveränderte Verteilzahl spielt, und dann kommt die dritte Kategorie, wo der Quotient künstlich um 3000 erhöht wird, mit dem Ergebnis selbstverständlich, dass die Zahl der zu erhaltenden Mandate geringer wird. Das ist ganz klar.

Herr Kollege Brosi wird anerkennen müssen, dass jede solche Grenzziehung etwas Willkürliches hat. Warum sollen die Kantone mit nur ein und zwei Mandaten anders behandelt werden als die Kantone, die drei bis neun Mandate erhalten und die Kantone ab zehn Mandate wieder anders behandelt werden als die andern zwei? Das ist sachlich nicht zu begründen, sondern es ist einfach eine Lösung, die mit allen Mitteln die kleinen Kantone auf Kosten der mittleren und grösseren begünstigen will. Die Auswirkungen des Antrages Brosi gehen auch durchaus in dieser Richtung. Nach seinem Antrag würde der künftige Nationalrat 201 Mit-

glieder zählen, und es würden, trotz der Erhöhung von 196 auf 201 Sitze, von ihrem bisherigen Bestand verlieren: Bern 2, Freiburg 1, St. Gallen 1 und Waadt 1. Sie sehen die Auswirkung; es trifft die grossen und die mittleren Kantone. Der Antrag Brosi ist in der Kommission mit 16:4 Stimmen abgelehnt worden. Ich bitte Sie, ihn auch hier, als eine künstliche, rein zweckbedingte Lösung abzulehnen.

**Präsident:** Wir schreiten zur Abstimmung. Wenn in der eventuellen Abstimmung dem Antrag der Minderheit gegenüber dem der Mehrheit der Vorzug gegeben wird, so fällt der Antrag von Herrn Nationalrat Alfred Borel dahin.

*Abstimmung – Vote*

Eventuell – Eventuellement:	
Für den Antrag der Minderheit	145 Stimmen
Für den Antrag Landolt	7 Stimmen
Eventuell – Eventuellement:	
Für den Antrag der Mehrheit	67 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	92 Stimmen
Definitiv – Définitivement:	
Für den Antrag der Minderheit	107 Stimmen
Für den Antrag Brosi (Abs. 1–3)	16 Stimmen

*Art. 72, Abs. 3*

**Antrag der Kommission**

Die Einzelheiten werden durch ein Bundesgesetz geregelt.

*Art. 72, al. 3*

**Proposition de la commission**

Une loi fédérale réglera les dispositions de détail.

**Häberlin**, Berichterstatter: Ich habe Ihnen in der Eintretensdebatte die Differenz zwischen Bundesrat und Antrag der Kommission schon klar gelegt. Die Einzelheiten müssen, gestützt auf die Grundlagen, die wir nun beschlossen haben, in einem weiteren Erlass geregelt werden. Der Bundesrat wollte die Regelung dieser Einzelheiten der Bundesversammlung anheim stellen, die Kommission schlägt Ihnen vor, das durch ein Bundesgesetz zu machen, um das Mitspracherecht des Volkes in Form des fakultativen Referendums zu gewährleisten.

Ich möchte Ihnen persönlich eine mehr redaktionelle Ergänzung beantragen: „Die Einzelheiten werden durch ein Bundesgesetz oder einen allgemein verbindlichen Bundesbeschluss geregelt.“ Sie wissen, dass auch der allgemein verbindliche Bundesbeschluss dem fakultativen Referendum unterliegt. Nach dem neuen Geschäftsverkehrsgesetz, das wir eben verabschiedet haben, ist versucht worden, zwischen Bundesgesetz und allgemein verbindlichem Bundesbeschluss eine gewisse Gebietsbegrenzung festzulegen. *Prima vista* halte ich dafür, dass dieser Ausführungserlass eher in die Form eines allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses gekleidet werden sollte als in ein Bundesgesetz. Aber wir wollen das für die spätere Beratung offen lassen. Der Antragsteller, Herr Eggenberger, ist mit dieser Ergänzung durchaus einverstanden, weil, wie gesagt, auch so das fakultative Referendum gewährleistet ist. Auch Herr Bundesrat von Moos hat sich mit dieser Ergänzung einverstanden erklärt.

**M. Graber**, rapporteur: A l'alinéa 3 de l'article 72, la commission propose un texte différent de celui du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral, je le rappelle, prévoyait que c'est l'Assemblée fédérale qui arrêterait les dispositions de détail. La commission a opté pour une autre formule, laissant à une loi fédérale le soin de régler ces dispositions.

En vérité, la première question qui s'est posée était de savoir si on pouvait imaginer que ces dispositions de détail fussent réglées dans la Constitution elle-même. La commission a hésité sur ce point pour se ranger finalement à l'avis que des modalités techniques de cette nature ne pourraient difficilement figurer dans la Constitution. D'ailleurs, elles ne sont pas si simples à fixer. La preuve en est que le message du Conseil fédéral comporte aux pages 11 et 12 un essai de texte de modalités de détail qui montre bien la complication du problème. L'idée a été abandonnée par conséquent de prévoir ces dispositions d'exécution dans la Constitution elle-même et je pense qu'il faut s'en féliciter. Inversement, la commission pense que la façon dont le principe de la proportionnalité sera appliqué est suffisamment importante pour que, le cas échéant, le peuple puisse se prononcer. Et c'est dans cette perspective qu'elle a choisi la solution de la loi fédérale qui réglerait les dispositions de détail.

Tout à l'heure le président de la commission – et je me range à cet avis – a suggéré une formule plus souple, à savoir une loi fédérale ou un arrêté de portée générale pour régler les dispositions de détail. A première vue, si l'on s'en tient à la loi sur les rapports entre les conseils actuellement en gestation, il semble bien que c'est la dernière formule qui serait la plus orthodoxe mais, dans le doute, il vaut mieux les prévoir l'une et l'autre. L'essentiel en tout cas est que le droit de referendum soit sauvegardé et il l'est avec l'une et avec l'autre. C'est pourquoi, à mon tour, je vous prie d'accepter la proposition de la commission telle que son président vient de l'amender.

**Präsident:** Wird dem Antrag der Kommission Opposition gemacht? Es ist das nicht der Fall; er ist angenommen. Ziffer 3 ist bereinigt.

*Angenommen – Adopté*

*Abschnitt II, Abs. 1 und 2*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Chapitre II, al. 1 et 2*

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté*

*GesamtAbstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 107 Stimmen  
Dagegen 5 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

## Nationalrat. Wahlgrundlage

### Conseil national. Base électorale

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1962
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	8374
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.03.1962
Date	
Data	
Seite	288-303
Page	
Pagina	
Ref. No	20 037 461

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**Vormittagssitzung vom 8. Juni 1962**  
**Séance du 8 juin 1962, matin**

Vorsitz – Présidence: Herr *Bringolf*-Schaffhausen

**8374. Nationalrat. Wahlgrundlage**  
**Conseil national. Base électorale**

Siehe Seite 288 hiervor – Voir page 288 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 6. Juni 1962  
 Décision du Conseil des Etats du 6 juin 1962

*Differenzen – Divergences*

*Art. 72, Abs. 3*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Art. 72, al. 3*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

**Häberlin**, Berichterstatter: Ich kann Ihnen erfreuliche Kunde bringen: Ohne grosse Diskussion hat der Ständerat der Vorlage, wie sie aus unseren Beratungen hervorgegangen ist, in allen Hauptpunkten zugestimmt. Der Ständerat ist damit einverstanden, dass wir künftig ein Rat der 200 sind. Der Ständerat ist ebenfalls damit einverstanden, dass auch künftig als Grundlage für die Verteilung der Mandate die Gesamtbevölkerung und nicht etwa nur die schweizerische Bevölkerung gilt. Der Ständerat ist ferner damit einverstanden, dass die Einzelheiten, wie diese Verteilung unter die Kantone vorgenommen wird, nicht, wie es der Bundesrat vorgeschlagen hat, in die Kompetenz der Bundesversammlung gelegt, sondern durch einen referendumpflichtigen Erlass geregelt werden soll. Die einzige minimale Differenz ist die, dass wir im Nationalrat für diesen referendumpflichtigen Erlass sowohl die Möglichkeit des Bundesgesetzes wie des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses vorgesehen haben. Nun ist diese Frage inzwischen soweit abgeklärt worden, dass praktisch nur ein Bundesgesetz in Frage kommt. Der Ständerat hat daraus die Konsequenz gezogen, dass er im Alinea 3 sagt, dass die Einzelheiten der Verteilung durch ein Bundesgesetz zu regeln seien, also die Möglichkeit des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses ausgemerzt werden soll. Ihre Kommission ist ohne weiteres mit dieser Vereinfachung einverstanden und schlägt Ihnen vor, durch Zustimmung zum Ständerat diese minimale Differenz zu bereinigen. Ich darf noch hinzufügen, dass als Abstimmungsdatum für diese Verfassungsrevision der 15. Oktober vorgesehen wird. Nachher erfolgt die Ausarbeitung des Ausführungsgesetzes. Die Vorbereitungen sind so weit gediehen, dass, wenn wir die Hürde der Verfassungsabstimmung hinter uns haben, sofort an die Erledigung dieses Ausführungsgesetzes geschritten werden kann. Ich ersuche Sie also, dem Ständerat zuzustimmen; es handelt sich, wie gesagt, um eine ganz minimale Differenz.

*Angenommen – Adopté*

**Nachmittagssitzung vom 12. Juni 1962**  
**Séance du 12 juin 1962, après-midi**

Vorsitz – Présidence: Herr *Bringolf*-Schaffhausen

**8113. Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel. Bundesgesetz**  
**Travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce. Loi**

Siehe Seite 217 hiervor – Voir page 217 ci-devant

*Fortsetzung – Suite*

*Art. 27*

**Antrag der Kommission**

*Abs. 2*

Der Arbeitgeber hat auf die Gesundheit der Jugendlichen gebührend Rücksicht zu nehmen und für die Wahrung der Sittlichkeit zu sorgen. Er hat namentlich darauf zu achten, dass die Jugendlichen nicht überanstrengt werden und vor schlechten Einflüssen bewahrt bleiben.

*Abs. 3*

Zum Schutz von Leben und Gesundheit oder zur Wahrung der Sittlichkeit kann die Verwendung Jugendlicher für bestimmte Arbeiten durch Verordnung untersagt oder von besonderen Voraussetzungen abhängig gemacht werden.

*Abs. 4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Abs. 1*

*Mehrheit*

Als Jugendliche gelten Arbeitnehmer beider Geschlechter bis zum vollendeten 19. Altersjahr und Lehrlinge bis zum vollendeten 20. Altersjahr.

*Minderheit*

(Hackhofer, Burgdorfer, Conzett, Fischer, Guisan, Meyer-Zürich, Rutishauser, Strahm, Weibel)

Nach Entwurf des Bundesrates.

**Antrag Arnold-Zürich**

*Abs. 1*

...bis zum vollendeten 20. Altersjahr.

**Antrag Welter**

*Abs. 4*

Bei der Einstellung eines Jugendlichen hat der Arbeitgeber einen Altersausweis und ein ärztliches Zeugnis zu verlangen.

*Abs. 5*

Vor Ablauf des zweiten Beschäftigungsjahres hat sich der Arbeitgeber eine Bescheinigung eines Arztes darüber vorlegen zu lassen, dass der Jugendliche nachuntersucht worden ist.

## Nationalrat. Wahlgrundlage

### Conseil national. Base électorale

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1962
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	8374
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.06.1962
Date	
Data	
Seite	330-330
Page	
Pagina	
Ref. No	20 037 522

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Ces modifications n'affectant pas le fond, mais seulement la forme de l'arrêté, les rapporteurs n'ont pas estimé nécessaire de convoquer la commission. Ils vous proposent de vous rallier aux amendements judicieux du Conseil des Etats.

**Präsident:** Herr Bundesrat Wahlen ist einverstanden. Wir werden die Schlussabstimmung später vornehmen.

*Angenommen – Adopté*

### **8403. Viehabsatz. Bundesgesetz Placement du bétail. Loi**

Siehe Seite 232 hiervor – Voir page 232 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 5. Juni 1962  
Décision du Conseil des Etats du 5 juin 1962

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 146 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

### **8374. Nationalrat. Wahlgrundlage Conseil national. Base électorale**

Siehe Seite 288 hiervor – Voir page 288 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 6. Juni 1962  
Décision du Conseil des Etats du 6 juin 1962

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 141 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

### **8113. Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel. Bundesgesetz Travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce. Loi**

Siehe Seite 330 hiervor – Voir page 330 ci-devant  
*Fortsetzung – Suite*

*Art. 36*

**Antrag der Kommission**

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Abs. 2*

Vor dem Erlass von Bestimmungen gemäss Absatz 1, Buchstaben a und b sind die Kantone, die Eidgenössische Arbeitskommission und die zuständigen Organisationen der Wirtschaft anzuhören.

*Art. 36*

**Proposition de la commission**

*Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Al. 2*

Avant d'édicter les dispositions prévues à l'alinéa 1, lettres a et b, le Conseil fédéral consultera les cantons, la commission fédérale du travail et les organisations économiques intéressées.

**Schaller, Berichterstatter:** Wir sind beim Abschnitt VI, Durchführung des Gesetzes, angelangt. In Absatz 2 von Artikel 36 hat die Kommission bestimmt, dass die zuständigen Organisationen der Wirtschaft vor dem Erlass von Bestimmungen gemäss Absatz 1 dieses Artikels ebenfalls anzuhören seien. Dieser Zusatz war unbestritten; ich empfehle Ihnen, auch dem Absatz 2 zuzustimmen.

**M. Graedel, rapporteur:** Avec l'article 36, nous abordons le 6<sup>e</sup> chapitre de la loi, relatif aux dispositions d'exécution. La commission vous propose une modification à l'alinéa 2. Elle estime en effet qu'il convient d'aller plus loin que ne le prévoit le Conseil fédéral en précisant que les organisations économiques peuvent être consultées. En conséquence, elle vous propose de remplacer l'alinéa 2 du projet du Conseil fédéral par le texte suivant: «Avant d'édicter les dispositions prévues par l'alinéa 1, lettres a et b, le Conseil fédéral consultera les cantons, la commission fédérale du travail et les organisations économiques intéressées».

Nous vous prions de vous rallier à la nouvelle rédaction.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 37*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 38*

**Antrag der Kommission**

*Abs. 1*

Der Bund übt die Oberaufsicht über den Vollzug des Gesetzes und der Verordnungen durch die Kantone aus. Er kann den kantonalen Vollzugsbehörden Weisungen erteilen. (Rest des Absatzes streichen.)

*Abs. 1bis (neu)*

Dem Bund obliegen ferner die Vollzugsmassnahmen, für die ihn das Gesetz ausdrücklich als zuständig erklärt, sowie der Vollzug des Gesetzes und der Verordnungen in den Betrieben des Bundes im Sinne von Artikel 2, Absatz 3.

*Abs. 2*

Die Aufgaben des Bundes im Sinne von Absatz 1 und 1bis obliegen dem Bundesamt, soweit sie nicht dem Bundesrat oder dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement vorbehalten bleiben.



## Nationalrat. Wahlgrundlage

### Conseil national. Base électorale

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1962
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	8374
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.06.1962
Date	
Data	
Seite	350-350
Page	
Pagina	
Ref. No	20 037 526

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 31 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

### 8374. Nationalrat. Wahlgrundlage Conseil national. Base électorale

Botschaft und Beschlussentwurf vom 22. Dezember 1961  
(BBI 1962 I, 13)

Message et projet d'arrêté du 22 décembre 1961  
(FF 1962 I, 13)

Beschluss des Nationalrates vom 22. März 1962  
Décision du Conseil national du 22 mars 1962

**Antrag der Kommission**

Eintreten.

**Proposition de la commission**

Passer à la discussion des articles.

*Berichterstattung – Rapport général*

**Obrecht, Berichterstatter:** Nach einer Erfahrung von über 110 Jahren dürfen wir wohl heute feststellen, dass die Organisation der gesetzgebenden Behörden im Bund sich bewährt hat. Die Lösung des Zweikammersystems, die als Kompromiss zwischen den zentralistischen und den föderalistischen Tendenzen bei der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 gewählt worden ist, war damals wohl eine recht kühne Lösung, die von vielen damaligen Staatsmännern eher als Versuch gewertet wurde, zu dem man am Anfang nicht restloses Vertrauen hatte. Als kühn ist vor allem die Lösung anzusprechen, die neben der eigentlichen Volkskammer eine Ständekammer schuf, in welcher jeder Kanton ohne Rücksicht auf seine Grösse die gleiche Vertreterzahl abordnen kann und die dennoch in den Kompetenzen der Volkskammer absolut gleichgestellt ist. Die fortschrittsgläubigen Männer, die dem schweizerischen Bundesstaat zu Gevatter standen, bewiesen eine ausserordentliche staatspolitische Klugheit, indem sie sich selber zügelten und bewusst im Ständerat eine Institution schufen, die schon nach ihrer Struktur ein konservatives Element im Bundesstaat bilden musste.

Die Bewährung dieser kühnen Institution mag darin erblickt werden, dass das Zweikammersystem in den 110 Jahren nie ernsthaft angefochten worden ist, und dass auch nie versucht wurde, die Kompetenzen der zweiten Kammer zurückzuschneiden, wie dies in den meisten andern Staaten mit Zweikammersystem im Laufe der Zeit geschehen ist. Es ist dies umso erstaunlicher, als im Verlaufe der über hundertjährigen Entwicklung immer mehr Kompetenzen auf den Bund übertragen worden sind, die Bundesgewalt sich also gewaltig verstärkt hat, während die Bedeutung der Kantone als selbständige Staatswesen durch die Entwicklung immer mehr zurückgedrängt wurde. Gerade diese Tatsache legt uns aber in der Betonung föderalisti-

scher Prinzipien für die Gestaltung unserer Legislative eine gewisse Zurückhaltung auf. So würde man ohne Zweifel übers Ziel schießen, wollte man auch in der Zusammensetzung der Volkskammer das föderalistische Prinzip dadurch noch stärker als früher betonen, dass man anstelle der Garantie mindestens eines Mitgliedes deren zwei als Minimalzuteilung beanspruchen wollte. Dieser im Nationalrat gestellte und abgelehnte Antrag ist in Ihrer Kommission aus dieser Einsicht heraus nicht mehr aufgenommen worden. Das föderalistische Prinzip und die Rechte der kleinen Kantone sind durch den Ständerat gewahrt. Es ist weder notwendig noch sinnvoll noch klug, dieses Prinzip auch noch auf die Volkskammer übertragen zu wollen, zumal bei der Wahl der Volkskammer die Kantone nur die Bedeutung von Wahlkreisen haben.

Der Ständerat als Vertretung der Gliedstaaten unseres Bundes ist in Zahl und Zusammensetzung unverändert geblieben, weil sich die Zahl der Kantone ja nicht verändert hat. Nicht so der Nationalrat als Volkskammer. Von 1848 bis 1931, also während mehr als 80 Jahren, wurde der Nationalrat nach der Formel „1 Vertreter auf 20 000 Seelen der Wohnbevölkerung“ gewählt. Dies bedingte mit der Zunahme der Bevölkerung ein ständiges Ansteigen der Zahl der Nationalräte nach jeder Volkszählung. Bestand der erste Nationalrat im Jahre 1848 noch aus 111 Mitgliedern, so zählte die Volkskammer im Jahre 1923 schon 198 Nationalräte. Schon damals bestand die Meinung, dass die Zahl von 200 für unsere schweizerischen Verhältnisse nicht überschritten werden sollte, und man hat daher erstmals im Jahre 1931 die Vertretungsziffer von 20 000 auf 22 000 heraufgesetzt. Sie wurde im Jahre 1950 nochmals auf 24 000 erhöht.

Nach dem Ergebnis der Volkszählung 1960 würde im Falle der Beibehaltung der Vertretungsziffer von 24 000 der Nationalrat bei der nächsten Wahl voraussichtlich auf 211 Mitglieder anwachsen. Man kann sich fragen, ob dies ein Unglück wäre. Mit der ständigen Erhöhung der Vertretungsziffer oder mit der Einführung einer festen Abgeordnetenanzahl muss man in Kauf nehmen, dass die Wohnbevölkerung in der Volkskammer immer weniger intensiv vertreten wird und dass es weniger gut möglich ist, den verschiedenen politischen Strömungen Rechnungen zu tragen. An sich könnte es kaum als unerwünscht bezeichnet werden, wenn die Zahl der Volksvertreter im Verhältnis zum Zuwachs der Wohnbevölkerung sich erhöht. Indessen wäre dies nur die eine Seite des Problems. Ein proportionales Wachsen der Volksvertretung mit der Zunahme der Wohnbevölkerung würde die Volkskammer immer grösser werden lassen. Es geht ja im Grunde nicht darum, eine maximale Volksvertretung zu erreichen, sondern viel wichtiger ist es, das Optimum zu erreichen. Rein gefühlsmässig sieht man dieses Optimum mit der Zahl von 200 begrenzt. Es ist ohne Zweifel richtig, dass ein grösseres Parlament schwerfälliger wäre und den minimalen Zusammenhalt schwerer erreichen würde, der auch eine politische Körperschaft noch beseelen muss, wenn sie arbeitsfähig sein soll. Es ist kein Zweifel, dass sich die Beratungszeit, die ohnehin zwischen den beiden Kammern längst nicht mehr im Gleichgewicht ist, in einem vergrösserten Nationalrat ganz

wesentlich verlängern müsste. Damit wäre aber die Gefahr verbunden, dass unsere Volkskammer, wie dies in andern Staaten mit grossen Parlamenten der Fall ist, allmählich zu einer Art Berufsparlament werden müsste. Wohl würde die Beanspruchung niemals so gross wie in den Parlamenten der grossen Staaten, die mehrere Hundert Sitze aufweisen, aber es würde doch jenes Mass der Belastung überschritten, das es allen Kreisen der Bevölkerung noch möglich macht, ein Mandat im Parlament neben einem privaten Beruf auszuüben. Aus diesem Grunde ist es auch nach Auffassung Ihrer Kommission richtig, den Nationalrat nicht einfach proportional zur Wohnbevölkerung wachsen zu lassen, sondern bei einer Zahl von Abgeordneten zu bleiben, die ungefähr der heutigen Grösse der Volkskammer entspricht.

Für diese Begrenzung bestehen verschiedene Möglichkeiten.

Der Bundesrat schlägt im neuen Artikel 72 der Bundesverfassung eine feste Zahl von 200 Abgeordneten vor, was zur Folge haben wird, dass die Vertretungszahl bei einer Zunahme der Wohnbevölkerung nicht mehr einer laufenden Anpassung bedarf. Auch diese feste Zahl ist aber nicht für alle Zeiten unveränderlich: Sollten Volk und Stände einmal zur Auffassung gelangen, dass mit der Zunahme der Wohnbevölkerung diese Zahl nicht mehr genüge, so steht jederzeit die Möglichkeit einer neuerlichen Revision des Artikels 72 offen. Ein gewisser Nachteil dieser Lösung liegt darin, dass die Verteilung dieser festen Sitzzahl unter die Kantone einige Schwierigkeiten zu überwinden hat. Diese Fragen sind jedoch lösbar. Der Nationalrat hat jedenfalls diesem Übergang zur festen Zahl von 200 Abgeordneten zugestimmt. Auch Ihre Kommission beantragt Ihnen einstimmig, dieser festen Zahl zuzustimmen.

Eine weitere Frage, die sich erhebt, ist diejenige, ob die Verteilung der 200 Mandate auf die einzelnen Kantone und Halbkantone im Verhältnis zur Schweizer Bevölkerung oder, wie bisher, zur gesamten Wohnbevölkerung erfolgen soll. Es ist klar, dass die kleineren ländlichen Kantone mit einer relativ geringeren Ausländerzahl als die grossen Wirtschaftszentren eher ein Interesse daran hätten, die Schweizer Bevölkerung zugrunde zu legen, dass aber andererseits die grossen Kantone Mandatsverluste in Kauf nehmen müssten, wenn die ausländische Bevölkerung für die Aufteilung der Mandate nicht mehr mitgezählt würde. Man muss sich aber in einer Frage von dieser grossen politischen Tragweite sicher von den engen Grenzen der kantonalen Interessen freimachen und den Blick etwas weitergehen lassen, als er vom heimischen Kirchturm aus reicht.

Es scheint Ihrer Kommission, dass nicht genügend Gründe vorliegen, von der bisherigen Verteilungsgrundlage, die die gesamte Wohnbevölkerung umfasste, abzugehen. Die Ausländer üben wohl bei uns keine politischen Rechte aus, aber sie sind im übrigen den Schweizer Bürgern weitgehend gleichgestellt. Sie benützen unsere Schulen, unsere übrigen Institutionen, sie bezahlen die gleichen Steuern wie ein Schweizer Bürger. Sie sind Einwohner unseres Landes, für die unsere Gesetze ebenfalls Geltung haben. Sie haben daher auch Anspruch auf Ver-

tretung im Parlament; sie sind wohl nicht wahlberechtigt und wählbar, aber das Recht, in der gesetzgebenden Behörde auch mitberücksichtigt zu sein, wenigstens in der Bestimmung der Zahl der Volksvertreter, kann man ihnen wohl nicht absprechen. Der Antrag, der Verteilung der Sitze nur die Schweizer Bevölkerung zugrunde zu legen, ist daher in Ihrer Kommission nicht mehr aufgenommen worden.

Ebenso ist, wie gesagt, in Ihrer Kommission der im Nationalrat gestellte Antrag auf Zuteilung von mindestens zwei Nationalräten an jeden Vollkanton und mindestens einem Nationalrat an jeden Halbkanton ebenfalls in unserer Kommission nicht mehr aufgenommen worden.

Weiter stellt sich die Frage, ob die Einzelheiten der Verteilung, die, wie gesagt, gewisse Möglichkeiten und gewisse Schwierigkeiten bietet, im Verfassungsartikel selbst geregelt werden sollten. Das hätte wohl gewisse Vorteile. Auf Grund der vorgeschlagenen kurzen Verfassungsbestimmung wissen die Kantone nicht bestimmt, welche Sitzzahl für sie herauschauen wird. Daraus könnte sich eine gewisse Opposition gegen den neuen Verfassungsartikel ergeben. Andererseits ist die Frage zu kompliziert und zu technisch und müsste zu detailliert geregelt werden, um noch in den Rahmen einer generellen Verfassungsbestimmung hineinzupassen. Ihre Kommission ist daher mit dem Bundesrat und dem Nationalrat der Meinung, dass die Einzelheiten nicht in der Verfassung geregelt werden sollten. Der Bundesrat wollte die Regelung der Einzelheiten der Bundesversammlung überlassen. Indessen hat diese Frage eine derart weittragende Bedeutung, dass schon der Nationalrat der Meinung war, man könne diese Kompetenz nicht der Legislative selber übertragen und sie gleichsam in eigener Sache entscheiden lassen. Er hat aber vorgesehen, dass die Einzelheiten durch ein Bundesgesetz oder einen allgemein verbindlichen Bundesbeschluss geregelt werden sollten. Ihre Kommission hat über diese Frage lange diskutiert, und sie ist mehrheitlich zur Auffassung gelangt, dass die Regelung nur durch ein Bundesgesetz erfolgen sollte. Ich werde mich zu dieser Frage in der Detailberatung noch näher äussern.

Namens der einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

#### *Allgemeine Beratung – Discussion générale*

**Heer:** Die Neuordnung der Wahlgrundlage für den Nationalrat ist für meinen Heimatkanton Glarus von ganz besonderer Bedeutung. Wenn auch nach der nationalrätlichen Fassung des Gesetzes Glarus noch bis 1971 mit seinen bisherigen zwei Mandaten rechnen kann, so muss doch sehr befürchtet werden, dass später mein Kanton nur noch auf ein Nationalratsmandat zählen darf. Sie werden es daher begreifen, wenn ich mir erlaube, bereits in der Eintretensdebatte einige Ausführungen zur Vorlage zu machen. Gegen die festbleibende Zahl von 200 Abgeordneten, welche von fast allen Kantonen, auch von Glarus, befürwortet wurde, wird nichts einzuwenden sein. Es bestehen beachtenswerte Gründe dafür. Aber ausserordentlich hart würde es uns treffen, wenn wir einen von zwei Nationalratssitzen verlieren müssten. Wenn auch Glarus, gemessen an der Zahl

seiner Einwohner, zu den kleinen Kantonen gezählt werden muss, darf wohl ohne Überhebung gesagt werden, dass die wirtschaftliche Bedeutung eine ganz erhebliche ist, steht doch Glarus z. B. im Hinblick auf seine Industrialisierung mit an der Spitze der schweizerischen Stände. Im Jahre der Volkszählung 1960 standen bei uns bei einer Wohnbevölkerung von etwa 40 000 Seelen in 138 Betrieben 8570 Arbeitskräfte unter dem Fabrikgesetz. Diese Zahl wird sich im Laufe dieses Jahres noch erhöhen. Im Sommer 1961 waren in unserem Lande 3540 ausländische Nichtsaisonarbeiter und fast 2800 Saisonarbeiter. Ein volkswirtschaftlich derart gegliederter Kanton hat selbstverständlich seine besondern wirtschaftlichen, sozialen und auch politischen Probleme. Mit zwei Nationalratsmandaten konnte besonders den letzteren in angemessener Weise Rechnung getragen werden, was bei nur einem Mandat nicht mehr in gleichem Masse der Fall sein könnte, was sehr zu bedauern wäre. Schon aus diesem Grunde hätte ich es sehr begrüsst, wenn der Antrag von Herrn Nationalrat Franz Landolt, unserem damaligen Landammann, der jedem Kanton mindestens zwei Sitze sichern wollte, Erfolg gehabt hätte. Nachdem aber bedauerlicherweise dieser Antrag im Nationalrat mit 145:7 Stimmen abgelehnt wurde, verzichtete ich schon in der Kommission und verzichte auch heute, allerdings nicht leichten Herzens, auf einen ähnlichen Vorstoss in unserem Rate, wenn vielleicht auch angenommen werden könnte, dass im Ständerat die Verwerfung nicht in so ausgeprägtem Masse erfolgen würde. Meine Stellungnahme war auch noch beeinflusst durch die recht negative Aufnahme, die der Antrag in der Presse und bei den Parteien erfahren hat.

Dagegen kann ich es mir, trotzdem ich in der Kommission keinen Antrag gestellt habe und auch heute davon aus realpolitischen Erwägungen absehe, nicht versagen, zu den Ausführungen, welche im Nationalrat zum Antrag Landolt, der sich übrigens mit den Begehren des glarnerischen Regierungsrates und auch des Landrates deckt, gemacht worden sind, noch einige Worte zu verlieren. Es ist ihm entgegengehalten worden, dass ja die Kantone im Ständerat gleichmässig vertreten seien. Auch unser Herr Referent hat darauf verwiesen. Der nationalrätliche Referent, Herr Häberlin, hat wörtlich ausgeführt: „Gerade weil wir entschlossen sind, am Ständerat in der bestehenden Form unerschütterlich festzuhalten, sollten wir uns davor hüten, ein ständerätliches Element in den Nationalrat hineinzutragen und damit aus unserem Rate ein gefährliches *mixtum compositum* zu machen.“ Den Sprechenden hat dieses Bekenntnis unerschütterlichen Festhaltens am Ständerat selbstverständlich sehr gefreut. Weniger positiv sprach sich dann allerdings ein weiteres geachtetes Mitglied des Nationalrates aus, wenn es sagte: „Mit Entschiedenheit halten wir sodann daran fest, dass das Prinzip der Volksvertretung bei der Wahl des Nationalrates in vollem Umfange erhalten bleiben muss. Das föderalistische Prinzip findet in der Zusammensetzung des Ständerates nach Auffassung vor allem der grossen Kantone schon heute eine mehr als genügende Berücksichtigung. Wir müssen deshalb einer über den bundesrätlichen Vorschlag hinausgehenden Berücksichtigung des Ständerprinzips absolut entgegen-

treten.“ Gerade dieses letztere Votum zeigt, dass unser Zweikammersystem nicht in allen Kreisen unseres Volkes in gleicher Weise als selbstverständliche und unabänderliche Institution unserer Demokratie angesehen wird.

Der Herr Referent hat ausgeführt, dass es sehr weitsichtig gewesen sei, anlässlich der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 das Zweikammersystem zu schaffen. Ich habe durchaus auch diese Auffassung, aber gerade bei der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848, als die parteipolitische Struktur unseres Landes noch eine ganz andere war, gingen die Meinungen über die Schaffung der kleinen Kammer auseinander. Im Kommentar Burckhardt zu Artikel 71 der Bundesverfassung ist hierüber folgendes zu lesen: „Die Verhandlungen der Tagsatzung bewegten sich 1848 vorzüglich in grundsätzlichen Erörterungen. Zürich, Bern, Aargau und andere Stände befürworteten lebhaft die Einsetzung einer einzigen Kammer, des Nationalrates, weil der Ständerat die gesetzgeberische Entwicklung stets lähmen werde. Wallis und Thurgau sprachen sich für eine einzige, aus Vertretern der Nation und der Kantone zugleich bestehende Kammer aus, Thurgau mit dem Sanktionsrecht der einzelnen Kantone bei wichtigen Gegenständen. Schaffhausen stellte die extreme Alternative: entweder Einheitsstaat oder Verbleiben beim bisherigen Staatenbund. Die Tagsatzung sprach sich aber mit 13 Stimmen, denen sich Schaffhausen später zugesellte, für das Zweikammersystem der Kommission aus.“

Aber auch später tauchte gelegentlich wieder die Frage der Abschaffung des Ständerates auf. Schollenberger schreibt hiezu in seinem 1910 erschienenen Werk „Die Schweizerische Eidgenossenschaft von 1874 bis zur Gegenwart“ unter anderem folgendes: „Schon die Errichtung des Ständerates 1848 neben dem Nationalrat war nicht in Konsequenz der bundesstaatlichen Einrichtungen erfolgt, sondern aus Rücksicht auf die kleineren Kantone, die darin allein eine den grossen Kantonen gleiche und insofern ebenbürtige Vertretung finden. Sobald es aber an die Totalrevision der Bundesverfassung ging, wurde die Abschaffung des Ständerates in Vorschlag gebracht: 1871/72 durch eine Motion Bleuler, aber ohne in der Bundesversammlung selbst durchzudringen, 1873/74 wurde die Frage nicht wieder erhoben, hingegen 1884 anlässlich der Revision des Abstimmungsgesetzes durch eine Motion Keller, Fischenthal. Die Frage ging aber mit der Revision unter.“

Wenn auch Giacometti in seinem Bundesstaatsrecht schreiben kann, dass sich die Befürchtungen jener, welche den mit dem Zweikammersystem ausgestatteten Staat mit einem „Wagen vorn angespannt und hinten angespannt“ verglichen, nicht bewahrheitet haben, so bleibt doch die Tatsache bestehen, dass die Existenz des Ständerates nicht in allen Kreisen unseres Volkes und in allen Parteilagern mit der gleichen Sympathie betrachtet und als Selbstverständlichkeit angesehen wird. Wenn ich auch überzeugt bin, dass zur Zeit dem trotz allem fest eingewurzelten Zweikammersystem keine Gefahr droht, so verrete ich doch die Auffassung, dass die Frage einer Mindestvertretung der bevölkerungsmässig kleinen Kantone mit zwei Mitgliedern im Nationalrat nicht einfach mit dem Argument

abgetan werden kann, dass durch die Institution des Ständerates die kleinen Kantone mehr als genügend berücksichtigt seien. Man sollte viel eher die folgenden Worte des Schaffhausers Johannes von Müller, dem schweizerischen Klassiker, dem Bewunderer von Aegidius Tschudi und dessen Nachfolger auf dem Gebiete der Schweizergeschichte beherzigen: „Überhaupt ist nicht gross oder klein, was auf der Landkarte so scheint, es kommt auf den Geist an.“ Damit hat Johannes von Müller gerade uns Glarner aus dem Herzen gesprochen.

Wenn ich auch davon absehe, einen ähnlichen Antrag, wie ihn Herr Nationalrat Landolt im Nationalrat gestellt hat, im Ständerat zu stellen, so gebe ich doch der bestimmten Erwartung Ausdruck, dass auch in unserem Rate wenigstens die Wohnbevölkerung zur Wahlgrundlage genommen wird und nicht die Schweizer Bevölkerung. Der Herr Referent hat ausgeführt, dass die kleinen Kantone ein grosses Interesse hätten, die schweizerische Bevölkerung und nicht die Wohnbevölkerung zur Grundlage zu nehmen. Wir im Kanton Glarus, der auch ein kleiner Kanton ist, haben demgegenüber ein Interesse, dass die Wohnbevölkerung die Grundlage bildet. Ich habe Ihnen ja bereits ausgeführt, wie zahlenmässig stark in unserem industrialisierten Lande das Kontingent der Ausländer ist. Mit Recht hat der Referent ausgeführt, dass auch die Ausländer unseren Gesetzen unterstehen, an unseren sozialen Institutionen teilnehmen und einen wichtigen, gerade bei uns im Kanton Glarus nicht wegzudenkenden Teil unserer Volkswirtschaft bedeuten, und dass auch die Ausländer Anspruch darauf haben, dass ihre Interessen durch schweizerische Vertreter im Nationalrat berücksichtigt werden.

**Theus:** Dass Graubünden an der vorgeschlagenen Revision des Artikels 72 der Bundesverfassung keine besondere Freude hat, wird Ihnen ohne weiteres verständlich sein, denn bei Annahme der Lösung mit der festbleibenden Zahl der Abgeordneten wird Freiburg und Graubünden je einen Sitz im Nationalrat verlieren. Ich glaube kaum, dass die übrigen Kantone, wenn sie ebenfalls ihre Abgeordnetenzahl im Nationalrat reduzieren müssten, einen solchen Vorschlag ohne weiteres hinnehmen würden.

In der Botschaft des Bundesrates vom Jahre 1930 sind gegen die Lösung mit dem *numerus clausus* verschiedene schwerwiegende Einwände erhoben worden, denen man meines Erachtens in der jetzigen Vorlage zu wenig Beachtung geschenkt hat. Der Haupteinwand der Botschaft von 1930 gegen die Lösung mit der festbleibenden Zahl der Abgeordneten im Nationalrat bleibt nämlich nach wie vor bestehen, denn die wirtschaftlich besser entwickelten Kantone werden von einer solchen Lösung bevorteilt. Ihre Einwohnerzahl wird insbesondere in den Gebieten mit den starken Bevölkerungsagglomerationen weiterhin rascher anwachsen als in den übrigen Kantonen, so dass sie sukzessive ihre Mandatzahl auf Kosten der bevölkerungsschwachen Kantone erhöhen können. Die Zusammensetzung der Volkskammer wird somit immer einseitiger, was sicher nicht von Vorteil ist. Zwar wird man einwenden, die Ständekammer schaffe diesbezüglich den Ausgleich, womit der föderalistischen Struktur des

Landes in genügender Weise Rechnung getragen sei. Dieser Einwand ist nicht unbedingt stichhaltig. Schon in der Bundesverfassung von 1848 ist nicht nach dem reinen Grundsatz der Volksvertretung im Nationalrat verfahren worden. Es wurde mit guten Gründen auch noch neben der Ständekammer Rücksicht genommen auf die kleinen Kantone. Dieser Gedanke kommt nun aber in der heutigen Vorlage meines Erachtens zu wenig zum Ausdruck. Das neu vorgeschlagene System mit dem *numerus clausus* bedeutet jedenfalls für die bevölkerungsschwachen Kantone auf die Dauer eine ausgesprochene Härte, weil ein Mandatzuwachs in den grossen Kantonen gleichzeitig und automatisch zu entsprechenden Mandatverlusten in den schwächeren Kantonen führen muss. Das war nach dem bisherigen System nicht der Fall. Dass deshalb der Einfluss der Landkantone im Nationalrat mit der Zeit in bedauerlicher Weise merklich abnehmen muss, wird die Zukunft beweisen. Wenn jetzt auch nur die Kantone Freiburg und Graubünden je einen Sitz im Nationalrat verlieren, werden es nach der nächsten Volkszählung im Jahre 1970 ganz bestimmt weitere Stände sein, die infolge der ungleichmässigen Bevölkerungsverschiebungen Mandatverluste erleiden. Die späteren Auswirkungen des Systemwechsels werden nach meiner Auffassung heute viel zu wenig beachtet.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*  
*Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles*

*Abschnittweise Beratung – Discussion des chapitres*

*Titel und Ingress*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Titre et préambule*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

*Abschnitt I, Ingress*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Chapitre I, préambule*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 72*

**Antrag der Kommission**

*Abs. 1 und 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Abs. 3*

Die Einzelheiten werden durch ein Bundesgesetz geregelt.

## Art. 72

## Proposition de la commission

## Al. 1 et 2

Adhérer à la décision du Conseil national.

## Al. 3

Une loi fédérale réglera les dispositions de détail.

**Obrecht, Berichterstatter:** Die Verfassungsbestimmung regelt ja nur die wichtigsten Grundsätze. Die Einzelheiten sollen auch nach Auffassung Ihrer Kommission nicht in der Bundesverfassung geregelt werden. Es bleiben nun aber ziemlich viele und wichtige Einzelheiten zu regeln. Auf Seite 12 der Botschaft sehen Sie die Verteilungsgrundsätze, die der Bundesrat uns im Ausführungserlass vorzuschlagen beabsichtigt. Heute ist nicht der Ort, über diese Grundsätze betreffend Verteilung der 200 Abgeordneten zu sprechen. Dafür müssen wir die konkrete Vorlage abwarten, die uns der Bundesrat unterbreiten wird, sobald der Verfassungsartikel vom Volk und von den Ständen angenommen sein wird. Heute stellt sich nur die Frage, wer über diese Einzelheiten entscheiden soll. Der Bundesrat hat vorgeschlagen, dass dieser Entscheid bei der Bundesversammlung abschliessend liegen soll. Die Frage der Verteilung der festen Abgeordnetenzahl ist aber so bedeutsam, dass schon nach Auffassung des Nationalrates das Parlament nicht abschliessend entscheiden sollte. Man hatte schon im Nationalrat die Meinung – und Ihre Kommission teilt sie einhellig –, dass wir das Volk in dieser Frage nicht ausschalten können.

Der Nationalrat hat vorgeschlagen, dass die Einzelheiten entweder in einem Bundesgesetz oder in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss geregelt werden sollen. Ihre Kommission stellt Ihnen mehrheitlich – allerdings nur mit 5:4 Stimmen – den Antrag, die Einzelheiten sollen nur durch ein Bundesgesetz und nicht durch einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss geregelt werden können. Ein Minderheitsantrag wird allerdings von der Kommission nicht aufgenommen.

Was besteht nun für ein Unterschied zwischen dem Beschluss des Nationalrates und dem Antrag Ihrer Kommission? Früher war der Unterschied zwischen Bundesgesetz und allgemeinverbindlichem Bundesbeschluss nicht klar. Auch die Praxis hat keine klare Grenzlinie gezogen zwischen diesen beiden Formen der Gesetzgebung. Das neue Geschäftsverkehrsgesetz, dessen Referendumsfrist am 27. Juni abläuft und das zweifelsohne in Kraft stehen wird, wenn wir die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 72 erlassen werden, bringt nun eine klare Unterscheidung zwischen Bundesgesetz und allgemeinverbindlichem Bundesbeschluss in den Artikeln 5 und 6. Darnach ist das Bundesgesetz ein rechtsetzender Erlass, der unbefristet ist. In den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss sind dagegen rechtsetzende Normen gekleidet, die befristet sind. Der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss muss nach dem neuen Geschäftsverkehrsgesetz immer befristet werden. Das Bundesgesetz ist unbefristet. Der weitere Unterschied, der bisher schon bestand, ist der, dass ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss dringlich erklärt werden kann, wenn das

Inkrafttreten der betreffenden Massnahmen zeitlich keinen Aufschub erträgt, währenddem ein Bundesgesetz niemals dringlich erklärt werden kann.

Nach der Fassung des Nationalrates bestehen nun zwei Möglichkeiten. Man kann für den Erlass der Einzelheiten zu diesem Verfassungsartikel ein unbefristetes Bundesgesetz wählen – es war die Absicht des Bundesrates bei Annahme der nationalrätlichen Fassung, uns diese Ausführungsvorschriften in der Form eines Bundesgesetzes vorzuschlagen – oder man kann einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss wählen, der dann befristet werden müsste. Es ist nicht unvernünftig, an einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss zu denken, indem man nur von einer Volkszählung zur andern legiferieren und dann die Situation jeweils wieder neu überprüfen würde. Es bestände auch die Möglichkeit, einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss dringlich zu erklären. Niemand wird an den Weg der Dringlichkeit denken, wenn die Gesetzgebung den normalen Weg gehen kann. Aber es wäre zum Beispiel möglich, wenn wir den schlechtesten Fall annehmen wollen, dass die erste Vorlage zu diesen Ausführungsvorschriften vom Volk abgelehnt würde. Dann würde die Zeit nicht mehr reichen, auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg weitere Ausführungsvorschriften vor den nächsten Nationalratswahlen in Kraft zu setzen. Dann ergäbe sich die Schwierigkeit: Soll der Nationalrat 1963 nach dem alten oder neuen Verfassungsrecht gewählt werden, d. h. nach der festen Zahl von 200 oder nach der Verteilungsziffer von 24 000? Das ist eine ziemlich heikle Frage. Der neue Verfassungsartikel wird dann in Kraft stehen; aber man kann ihn nicht anwenden, weil die Ausführungsbestimmungen fehlen. Darf dann nach der alten Ordnung gewählt werden? Darf man in Kauf nehmen, dass wir nicht 200, sondern 241 Nationalräte bekommen? Wie wollen Sie nachher diese 11 Nationalräte wieder „köpfen“ nach Erlass der Ausführungsvorschriften zum neuen Verfassungsartikel? Wäre es in diesem Fall nicht richtiger – diese Frage kann man sich stellen –, den neuen Verfassungsartikel doch anzuwenden und die Ausführungsbestimmungen auf dem Wege der Dringlichkeit zu erlassen? Ich werfe diese Fragen lediglich auf, die sich unter Umständen im schlimmsten Falle stellen könnten.

Die Mehrheit Ihrer Kommission rechnet aber nicht mit einem solchen Ausgang. Sie ist auf alle Fälle der Meinung, dass die Anwendung der Dringlichkeitsklausel auch in einem solchen Notstand aus politischen Gründen nicht in Frage kommen könnte. Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, dass die Regelung der Verteilung der 200 Mandate nur in einem Bundesgesetz erfolgen kann, d. h. in einem unbefristeten Erlass, der auf alle Fälle dem fakultativen Referendum unterstellt wird, der aber natürlich auch wieder abgeändert werden kann, wenn sich die Auffassungen ändern sollten.

Ich beantrage Ihnen, dem Antrag der Kommission, der, wie gesagt, nur ein Mehrheitsantrag war, zuzustimmen. Wir schaffen damit eine kleine Differenz zum Nationalrat, die sich sicher in dieser Session noch bereinigen lässt.

**Bundesrat von Moos:** Ich möchte nur mitteilen, dass wir vom Bundesrat aus gegen den Vorschlag

der Kommissionsmehrheit keine Einwendungen erheben. Es sind auch keine erheblichen Bedenken auszusprechen. Wie Sie aus den Ausführungen des Herrn Kommissionspräsidenten gehört haben, lassen sich für die Ausführung des nun einmal angenommenen Grundsatzes eine Reihe von Möglichkeiten denken, z. B. Aufnahme der Ausführungsbestimmungen in den Text der Verfassung. Der Bundesrat selbst hatte einen einfachen Bundesbeschluss vorgeschlagen, in der Meinung, es sollte in die abschliessende Kompetenz der beiden Räte gelegt werden, die Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Darüber hinaus ging zunächst der Nationalrat. In der nationalrätlichen Kommission wurde erwogen, die Ausführungsbestimmungen in die Verfassung aufzunehmen, und dann der Lösung den Vorzug zu geben, dafür ein Bundesgesetz vorzusehen. Die ursprüngliche Antragstellung der nationalrätlichen Kommission an den Nationalrat ging dahin, ein Bundesgesetz werde das Nähere regeln, also genau gleich, wie die Kommission des Ständerates es vorschlägt. Erst im letzten Augenblick der Debatte des Nationalrates wurde vorgeschlagen, nebst dem Bundesgesetz auch noch den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss zu erwähnen. Ich habe dort nicht opponiert, um den Bedenken Rechnung zu tragen. Wenn Sie zur Einschränkung auf das Bundesgesetz zurückkehren und den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss ausschliessen, nehmen Sie die Bedenken in Kauf, die der Herr Kommissionspräsident dargelegt hat. Sie werden allerdings voraussichtlich nur das erste Mal spielen, weil dieses Gesetz unbefristet sein wird. Das Dilemma wird sich später nicht mehr stellen. Es ist anzunehmen, dass es sich schon beim ersten Mal kaum stellen wird, so dass nach meiner Meinung nicht grosse Schwierigkeiten entstehen werden, wenn Sie nach dem Vorschlag Ihrer Kommissionsmehrheit entscheiden, mit der einzigen Ausnahme, dass eine Differenz zum Nationalrat geschaffen wird.

*Angenommen – Adopté*

#### *Abschnitt II*

#### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

#### *Chapitre II*

#### **Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

#### *Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 28 Stimmen  
Dagegen 4 Stimmen

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

### **Nachmittags-sitzung vom 12. Juni 1962**

**Séance du 12 juin 1962, après-midi**

Vorsitz – Présidence: Herr *Vaterlaus*

### **8375. Genossenschaft „Solidaritätsfonds der Auslandschweizer“. Ausfallgarantie Société coopérative «Fonds de solidarité des Suisses à l'étranger». Garantie**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 8. Dezember 1961  
(BBI II, 1295)

Message et projet d'arrêté du 8 décembre 1961  
(FF II, 1307)

Beschluss des Nationalrates vom 21. März 1962  
Décision du Conseil national du 21 mars 1962

#### **Antrag der Kommission**

Eintreten.

#### **Proposition de la commission**

Passer à la discussion des articles.

#### *Berichterstattung – Rapport général*

**Odermatt**, Berichterstatter: Wir alle wissen um die enge Verbundenheit der Auslandschweizer mit ihrer angestammten Heimat. Abgesehen von wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen hat die Grosszahl unserer Landsleute im Ausland ihre genetische, ideell-geistige Verwandtschaft zur Schweiz nie verleugnet und sich auch bemüht, das Ansehen unseres Landes in ihrer neuen Heimat zu mehren. In den zwei vergangenen Weltkriegen, ganz besonders aber im Zweiten Weltkrieg, wurden sehr viele Auslandschweizer durch die politischen und kriegerischen Ereignisse sehr hart getroffen und viele von ihnen verloren Stellung, Existenz, Hab und Gut und sogar ihre Gesundheit. In dieser Zeit der schweren Prüfung hat sie ihre alte Heimat nicht im Stich gelassen. Mit materieller und finanzieller Hilfe des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und privater Organisationen im Ausmass von mehreren hundert Millionen Franken wurde ehrlich versucht, die grösste Not der kriegsgeschädigten Auslandschweizer zu lindern. Das Ausmass und die Wirksamkeit dieser Hilfsmassnahmen wurden, wie allen erinnerlich ist, verschiedentlich kritisiert. Die teilweise unbefriedigenden Erfahrungen veranlassten den Bundesrat, eine Expertenkommission für Auslandschweizerfragen einzusetzen und zu beauftragen, in enger Zusammenarbeit mit einer Studienkommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft eine Lösung zu suchen, die es inskünftig ermögliche, den Auslandschweizern bei Vermögens- und Existenzverlust infolge kriegs- und zwangswirtschaftlich bedingten Massnahmen und Ereignissen in beschränktem Umfang eine Not- oder Überbrückungshilfe zuteil werden zu lassen. Nach Überprüfung aller Möglichkeiten gelangte die Neue Helvetische Gesellschaft unter enger Mitarbeit der Fachleute des Politischen Departementes und des Finanzdepartementes zur Schlussnahme, dass die beste

## Nationalrat. Wahlgrundlage

### Conseil national. Base électorale

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1962
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	8374
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.06.1962
Date	
Data	
Seite	215-220
Page	
Pagina	
Ref. No	20 037 544

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.



schaft sehr wohlwollend gegenüber. Diese liegt in der Linie einer flüchtlingsfreundlichen Politik der Schweiz. Die Fürsorge für die Heimatvertriebenen findet in ihr eine begrüßenswerte, vielleicht noch nicht ganz abgeschlossene Entwicklung. Ich spreche die Hoffnung aus und bin überzeugt, dass der Bundesrat auch weiterhin für die Anliegen der Flüchtlinge ein offenes Ohr haben wird und beantrage Ihnen namens der einmütigen Kommission Eintreten auf die Vorlage und Zustimmung zum vorliegenden Beschlussentwurf.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*  
*Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles*

*Artikelweise Beratung – Discussion des articles*

*Titel und Ingress*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Titre et préambule*

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 1–4*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 30 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**Vormittagssitzung vom 15. Juni 1962**  
**Séance du 15 juin 1962, matin**

Vorsitz – Présidence: Herr Vaterlaus

**8374. Nationalrat. Wahlgrundlage**  
**Conseil national. Base électorale**

Siehe Seite 215 hiervor — Voir page 215 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 15. Juni 1962  
Décision du Conseil national du 15 juin 1962

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 37 Stimmen  
Dagegen 3 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

**8403. Viehsatz. Bundesgesetz**  
**Placement du bétail. Loi**

Siehe Seite 169 hiervor – Voir page 169 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 15. Juni 1962  
Décision du Conseil national du 15 juin 1962

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 39 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

**Vormittagssitzung vom 20. Juni 1962**  
**Séance du 20 juin 1962, matin**

Vorsitz – Présidence: Herr Vaterlaus

**8431. Wirtschaftliche Massnahmen**  
**gegenüber dem Ausland.**  
**Verlängerung des Bundesbeschlusses**  
**Mesures économiques envers l'étranger.**  
**Prorogation de l'arrêté fédéral**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 12. März 1962  
(BBI I, 625)

Message et projet d'arrêté du 12 mars 1962 (FF I, 649)

**Antrag der Kommission**

Eintreten.

**Proposition de la commission**

Passer à la discussion des articles.

*Berichterstattung – Rapport général*

Lusser, Berichterstatter: Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung mit seiner Botschaft zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Verlängerung der Gültigkeitsdauer des Beschlusses vom 28. September 1956 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland, datiert vom 12. März 1962, es sei die Wirksamkeit des Bundesbeschlusses vom 28. September 1956 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Auslande, dessen Geltungsdauer am 31. Dezember 1962 zu Ende gehen wird, bis zum 31. Dezember 1972, das heisst um weitere 10 Jahre zu verlängern.

In materieller Hinsicht ist zu bemerken, dass der Bundesrat auf Grund dieses Bundesbeschlusses für so lange als es die Umstände erfordern, die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Waren überwachen, bewilligungspflichtig erklären, beschränken oder verbieten, sodann den Zahlungsverkehr mit bestimmten Ländern regeln und Abkommen über den Waren- und Zahlungsverkehr mit einzelnen Ländern und Ländergruppen abschliessen kann, sofern ausländische Massnahmen oder ausserordentliche Verhältnisse im Ausland den Waren-

## Nationalrat. Wahlgrundlage

### Conseil national. Base électorale

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1962
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	8374
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.06.1962
Date	
Data	
Seite	226-226
Page	
Pagina	
Ref. No	20 037 547

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.