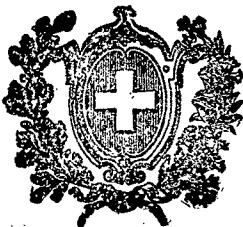


Amtliches
stenographisches Bulletin

der
schweizerischen Bundesversammlung



N^o 17

BULLETIN
STÉNOGRAPHIQUE OFFICIEL

DE
L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE

Abonnements: Jährlich Fr. 2. — für die Schweiz, Fr. 4. — für das übrige Postvereinsgebiet. In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.
Abonnements: Un an: Suisse fr. 2. —, Union postale fr. 4. —. On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux.

Nationalrat. — Conseil national.

Sitzung vom 5. Juni 1900, nachmittags 4 Uhr. — Séance du 5 juin 1900, à 4 heures de relevée.

Vorsitz: }
Présidence: } Herr *Bühlmann*.

Tagesordnung: — *Ordre du jour:*

**Initiativbegehren für die Proportionalwahl des Nationalrates
und die Wahl des Bundesrates durch das Volk.**

Demandes d'initiative tendant à l'introduction du système proportionnel dans les élections du conseil national
et à la nomination du conseil fédéral par le peuple.

Anträge
der Kommission des Nationalrates.
29. März 1900.

**I. Zum ersten Begehren — Proportionalwahl des
Nationalrates.**

Mehrheit.

(HH. Gallati, Brosi, Bühler [Graub.], Gaudard, Hess,
Hirter, Vincent.)

Nichtzustimmung zum eingereichten Entwurfe
und Antrag, dem Volke dessen Verwerfung zu
empfehlen.

Minderheit.

(HH. Bioley, Hofmann, Iselin, Schubiger.)

Zustimmung zum eingereichten Entwurfe und
Antrag, dem Volke dessen Annahme zu empfehlen.

**II. Zum zweiten Begehren — Wahl des Bundesrates
durch das Volk etc.**

Mehrheit.

(HH. Gallati, Brosi, Bühler [Graub.], Gaudard, Hess,
Hirter, Iselin, Vincent.)

Nichtzustimmung zum eingereichten Entwurfe
und Antrag, dem Volke dessen Verwerfung zu
empfehlen.

Propositions
de la commission du conseil national.
29 mars 1900.

**I. Touchant la première demande: — élection pro-
portionnelle du conseil national.**

Majorité.

(MM. Gallati, Brosi, Bühler [Grisons], Gaudard, Hess,
Hirter, Vincent.)

Non-adhésion au projet présenté et proposition
d'en recommander au peuple le rejet.

Minorité.

(MM. Bioley, Hofmann, Iselin, Schubiger.)

Adhésion au projet présenté et proposition d'en
recommander au peuple l'acceptation.

**II. Touchant la seconde demande: — élection du
conseil fédéral par le peuple, etc.**

Majorité.

(MM. Gallati, Brosi, Bühler [Grisons], Gaudard, Hess,
Hirter, Iselin, Vincent.)

Non-adhésion au projet présenté et proposition
d'en recommander au peuple le rejet.

Minderheit.

(HH. Bioley, Hofmann, Schubiger.)

Zustimmung zum eingereichten Entwurfe und Antrag, dem Volke dessen Annahme zu empfehlen.

Präsident: Ich beantrage Ihnen, heute noch den deutschen Berichterstatter der Kommissionsmehrheit über das erste Initiativbegehren, Proportionalwahl des Nationalrates, anzuhören. — Sie scheinen damit einverstanden zu sein. Ich erteile Herrn Gallati das Wort.

Gallati, deutscher Berichterstatter der Kommissionsmehrheit: Vom Mai bis Juli 1899 sind zur Stellung eines Volksbegehrens für die Proportionalwahl des Nationalrates und eines solchen für die Wahl des Bundesrates durch das Volk, die durch die Bundesverfassung (1891 abgeänderte Artikel 118 ff.) für eine Partialrevision der Bundesverfassung auf dem Wege der Volksanregung geforderten Unterschriften von mehr als 50,000 stimmberechtigten Schweizerbürgern der Bundeskanzlei eingereicht worden.

Die beiden Begehren sind in der Form von ausgearbeiteten Entwürfen gestellt. Es hat sich deshalb die Bundesversammlung darüber schlüssig zu machen, ob sie diesen Entwürfen zustimmen wolle oder nicht und verneinendenfalls, ob sie eigene Entwürfe über die gemachten Anregungen ausarbeiten oder ob sie dem Volk und den Ständen die Verwerfung der Vorschläge beantragen wolle (Art. 121 der B. V.).

Der Entwurf zum Volksbegehren für die Proportionalwahl des Nationalrates hat folgenden Wortlaut: «Art. 73 der Bundesverfassung ist aufgehoben und wird durch folgenden Artikel ersetzt:

«Die Wahlen für den Nationalrat sind direkte. Sie finden nach dem Grundsatz der Proportionalität statt, wobei jeder Kanton und jeder Halbkanton einen Wahlkreis bildet.

«Die Bundesgesetzgebung trifft über die Ausführung dieses Grundsatzes die näheren Bestimmungen.»

Die durch dieses Begehren betroffene Materie ist in den Sitzungen des Nationalrates vom 21., 22. und 23. Juni 1898, also vor nicht ganz zwei Jahren, eingehend behandelt und weitläufig besprochen worden infolge einer von Herrn Nationalrat Wullschleger gestellten Motion, lautend: «Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen und bis zur nächsten Dezember-Session darüber Bericht und Antrag einzubringen, ob nicht durch entsprechende Revision der in Betracht fallenden Bestimmungen der Bundesverfassung oder nur des Bundesgesetzes betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 19. Juli 1872, der Grundsatz der Proportionalität für die Wahlen in den Nationalrat anzuwenden sei.»

Bei den Verhandlungen über diese Motion im Nationalrate, welche in ihrem Wortlaute im amtlichen stenographischen Bulletin der schweiz. Bundesversammlung vom Juni 1898 enthalten sind, beantragte der Bundesrat deren Ablehnung. Die Begründung dieses Antrages geschah durch den damaligen Bundespräsidenten, Herrn Ruffy, in einläss-

Minorité.

(MM. Bioley, Hofmann, Schubiger.)

Adhésion au projet présenté et proposition d'en recommander au peuple l'acceptation.

licher Weise. Der Bundesrat hat deshalb auf die Einladung der mit der Begutachtung dieses Volksbegehrens beauftragten Kommission des Nationalrates, sich seinerseits ebenfalls darüber auszusprechen, auf seine Stellungnahme mit Bezug auf die Motion Wullschleger verwiesen und erklärt, dass sich seither seine Ansichten in dieser Sache nicht geändert haben.

Die in der Diskussion über die Motion Wullschleger gestellten Anträge wurden im Nationalrate am 23. Juni 1898 in drei Abstimmungen, wovon zwei unter Namensaufruf erfolgten, erledigt.

Herr Nationalrat Amsler hatte beantragt, der Motion Wullschleger folgende Fassung zu geben: «Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen und mit thunlichster Beförderung Bericht und Antrag einzubringen, ob nicht die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatz der Proportionalität zu erfolgen habe und zu diesem Zwecke die Art. 72 und 73 der Bundesverfassung, das Bundesgesetz betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 19. Heu- monat 1872 und das Bundesgesetz betreffend die Wahlen in den Nationalrat vom 20. Juni 1890 in dem Sinne zu revidieren seien, dass unter möglicher Wahrung der kantonalen Grenzen doch jeder Wahlkreis mindestes drei Vertreter hat.»

Herr Nationalrat Heller wollte den letzten Satz dieses Antrages Amsler wie folgt fassen: «und zwar ohne dass dabei auf die kantonalen Grenzen absolute Rücksicht genommen werden muss.» Diese von Herrn Heller beantragte Abänderung des Antrages Amsler wurde in einer ersten eventuellen Abstimmung mit 66 gegen 51 Stimmen angenommen.

In einer zweiten eventuellen Abstimmung, unter Namensaufruf, wurde der so amendierte Antrag Amsler mit 76 gegen 57 Stimmen gegenüber dem durch Herrn Nationalrat Jäger amendierten Antrage Wullschleger angenommen. Der letztere lautete: «Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen und Bericht und Antrag einzubringen, ob nicht der Grundsatz der Proportionalität für die Wahlen in den Nationalrat anzuwenden sei.»

In definitiver Abstimmung, ebenfalls unter Namensaufruf, wurde sodann die Erheblichkeit der Motion nach dem Antrage Amsler-Heller mit 115 gegen 15 Stimmen abgelehnt. Der Schluss aus diesen beiden namentlichen Abstimmungen geht somit dahin, dass im Jahre 1898 eine erhebliche Mehrheit des Nationalrates als grundsätzliche Gegner der Proportionalwahl dieser Behörde sich bekannte und eine noch grössere Mehrheit sich für den Fall dagegen ausgesprochen hat, wenn bei dieser Wahl die Rücksichten auf die kantonalen Grenzen wegfallen sollten.

Seither fanden nun allerdings im letzten Herbste die Neuwahlen in den Nationalrat statt. Dieselben haben aber nicht solche Aenderungen in dessen Zusammensetzung bewirkt, welche annehmen lassen, dass die Mehrheit dieser Behörde mit Bezug auf die vorwürfige Frage andern Anschauungen huldige, als diejenige vom Jahr 1898. Es wird dies auch bestätigt durch die Beratungen der nationalrätlichen

Kommission und deren Ergebnis. Die Kommission ist aus 11 Mitgliedern zusammengesetzt. Davon gehörten 10 schon im Jahre 1898 dem Nationalrate an; eines, der Repräsentant der socialdemokratischen Gruppe, ist seither in denselben eingetreten. Die Kommission teilt sich in eine Mehrheit und eine Minderheit. Die erstere, bestehend aus 7 Mitgliedern, welche schon 1898 gegen die Proportionalwahl gestimmt hatten, beantragt Ihnen, dem eingereichten Entwurfe nicht zuzustimmen und dem Volke dessen Verwerfung zu empfehlen. Die letztere, bestehend aus 4 Mitgliedern, wovon drei schon 1898 sich für die Proportionalwahl erklärten und eines zu den Initianten selbst gehört, beantragt Ihnen Zustimmung zum eingereichten Entwurfe und Empfehlung desselben zur Annahme durch das Volk. Die drei dem Centrum und der konservativen Rechten des Nationalrates angehörenden Mitglieder der Kommission sind zweifelsohne von ihrem Standpunkte aus zu dieser Behandlung des Volksbegehrens ganz besonders deshalb gelangt, weil nach dem eingereichten Entwurfe die Beibehaltung der Kantone und Halbkantone als Wahlkreise für den Nationalrat schon in der Verfassung garantiert und dadurch das föderative Princip in unserm Staate auf diesem Gebiete bleibend festgenagelt werden soll.

Unter Berufung auf die Debatte im Nationalrate im Sommer 1898 erlaube ich mir, den Antrag der Mehrheit der Kommission in möglichster Kürze wie folgt zu begründen:

Die Frage der Minoritätenvertretung bei den eidgenössischen Wahlen ist schon anfangs der 70er Jahre bei der Beratung der Revision der 48er Bundesverfassung und dann wieder anfangs der 80er Jahre bei der Ausarbeitung eines Entwurfes zu einem Bundesgesetze betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen untersucht und besprochen worden. In einem im Auftrage des Bundesrates ausgearbeiteten, vom März 1882 datierten, ebenso gründlichen als erschöpfenden Gutachten ist unser Kollege, Herr Professor Dr. Hilty, zu folgenden Schlüssen gekommen:

1) Die Minoritätenvertretung nennt sich ein System und geht zugleich von der Behauptung aus, dass damit die Hauptübelstände des jetzigen Parteiwesens gehoben werden können. Sie muss also nicht allein ihre systematische Wahrheit und praktische Durchführbarkeit, sondern auch die hohe Wahrscheinlichkeit eines bedeutenden Erfolges in jener angedeuteten Richtung anschaulich zu machen vermögen. Sonst bleibt man im Zweifel besser bei dem unzweifelhaft einfacheren, gewohnheitsmässigeren, überall leicht anwendbaren und historisch hergebrachten Majoritätssystem.

2) Diesen Nachweis kann sie theoretisch deshalb nicht leisten, weil: a. Die philosophische Begründung eines Rechtes von gewissen Minoritäten überhaupt unzureichend ist; b. die berechtigten Minoritäten gar nicht definiert und auf die Dauer festgestellt werden können; c. das eigentliche Minoritätensystem auf den grösseren Teil der notwendig immer bestehenden Wahlkreise gar nicht anwendbar ist; d. alle einzelnen Ausführungssysteme den Zweck nicht vollständig erreichen können, ferner grossenteils für das Volk unverständlich und in einzelnen Fällen, wie z. B. bei komplizierten Minoritäten oder bei Ergänzungswahlen, nicht brauchbar

sind; e. weil endlich der Geist der eidgenössischen Bundesverfassung diesen Einrichtungen entgegensteht, indem eine sehr wirksame Minoritätenvertretung schon besteht und überdies der Schwerpunkt des politischen Lebens nicht mehr in den repräsentativen Versammlungen liegt.

3) Der Nachweis kann für uns auch praktisch nicht geleistet werden, weil: a. Die Minoritätenvertretung bisher eine zu geringe Erfahrung hinter sich hat und nirgends in der Welt systematisch und vollständig durchgeführt ist; b. die Verhältnisse aller Staaten, in denen sie teilweise besteht, mit den eidgenössischen inkongruent sind, daher keine Schlussfolgerung zulassen; c. weil namentlich die Minoritätenvertretung noch nirgends in einem Bundesstaate und nur in einem einzigen Beispiele in einer Republik besteht, die überdies kein ganz selbständiger Staat ist.

4) Die Uebelstände, welche sich an das Majoritätssystem, wie an jede menschliche Einrichtung knüpfen, sind hingegen: a. entweder überhaupt bloss zufälliger und lokaler Natur und in der Eidgenossenschaft als solcher noch nicht in hohem Grade vorhanden; b. oder nicht grösser als sie wahrscheinlicherweise bei Einführung des Minoritätensystems auch sein würden; endlich c. jedenfalls durch andere Einrichtungen, namentlich billige Wahlkreiseinteilung, Durchführung der Demokratie, bessere Volksbildung, ebenfalls und mit noch grösserer Wirksamkeit zu beseitigen.

Es ist daher dieses System, seitdem Wahlen in der Geschichte bestehen, bis auf den heutigen Tag das von der immensen Mehrheit aller Staaten allein angenommene gewesen.

5) Ein Versuch mit Wahlen nach irgend einem Minoritätensystem kann viel unschädlicher in kantonalen oder Gemeinde-Wahlgesetzen vorgenommen werden, die ohne grosse Erschütterung wieder abgeändert oder beseitigt werden können und stets einer Kontrolle von Seite höherer Behörden unterliegen. Es ist daher nicht rätlich, den allerersten Versuch in der Schweiz gerade mit dem eidgenössischen Wahlgesetze zu machen.»

Es sind nun allerdings seither in verschiedenen Kantonen Wahlgesetze erlassen worden, in welchen die Proportionalwahl nach verschiedenen Systemen eingeführt ist. Die Erfahrungen, welche man damit gemacht hat, können aber auch jetzt noch nicht die Einführung dieser Wahlart bei den Nationalratswahlen im allgemeinen und besonders nicht in der von den Initianten beantragten Weise, dass jeder Kanton und Halbkanton als Wahlkreis beibehalten würde, begründen. Der Umstand, dass ein einheitliches, praktisches und allgemein verständliches System trotz vieljährigen Anstrengungen, ein solches zu erfinden, heute noch nicht besteht, die vielen missbräuchlichen Erscheinungen, welche bei Anwendung dieser Wahlart in verschiedenen Kantonen zu Tage getreten sind, müssen die Ansicht ihrer Unhaltbarkeit immer mehr bestärken. Auch auf diesem Gebiete bewährt sich die Richtigkeit des Satzes: «Eines schickt sich nicht für alles.» Das mag sein, dass bei gewissen kleineren Verhältnissen diese Wahlart, wenn richtig geregelt und gehandhabt, Gutes wirkt und deshalb deren Einführung mehr oder weniger zum Bedürfnis geworden ist. Das ist aber entschieden bei den Wahlen in den Nationalrat nicht der Fall. Die Zusammensetzung dieser Behörde

seit ihrem Bestande und insbesondere in den letzten Amtsperioden leistet den unumstösslichen Beweis dafür. Durch den natürlichen Gang der Dinge, ohne Künsteleien, welche vom Volke nicht verstanden werden und ohne die Wähler und die Gewählten zwangsweise zu ausgesprochenen Parteimännern zu machen, sind alle politischen Parteien der Schweiz im Nationalrate vertreten. Die Minderheiten verschwinden also nicht. Sie können sich geltend machen und sparen, wie wir alle wissen, in dieser Beziehung auch nichts. Der Ausgleich wird zunächst bewirkt im Wahlkreise selbst und durch die Verschiedenheit der politischen Parteien in demselben. Infolge davon kommt also immer die grösste Partei in einem Wahlkreise und, da diese in den verschiedenen Wahlkreisen durchaus nicht die gleiche, sondern in einem konservativ, im andern liberal, im dritten radikal, im vierten socialdemokratisch ist, jede Partei zu ihrer Vertretung im Rate. Der Ausgleich wird sodann im weitem herbeigeführt durch den gesunden, verständigen und gerechten Sinn, welchen unser Volk bis dahin bei den Wahlen in den Nationalrat gezeigt hat. Nicht die politische Farbe eines Kandidaten ist für die grosse Mehrheit der Wähler ausschlaggebend, sondern sehr oft sind es vielmehr seine intellektuellen und moralischen Eigenschaften. Mit der Einführung der Proportionalwahl würde aber gerade die Berücksichtigung dieser Eigenschaften eines Kandidaten ein für allemal ausgeschlossen. Der erklärte Parteimann kann nach diesem Wahlsystem nur noch seinem Parteikandidaten stimmen. Wer sich nicht als Parteimann erklärt, wer nicht nach der von seiner Partei ausgegebenen Liste stimmt, dessen Stimme geht verloren. Die Mehrheit Ihrer Kommission fragt sich deshalb: Verdient ein solches Wahlsystem die Qualifikation «gerecht»? Würde das Ansehen, die Würde und die Bedeutung eines nach diesem System gegenüber dem jetzigen und dessen tatsächlicher Anwendung gewählten Rates gehoben? Würde ein solches Wahlsystem eine Schutzwehr bilden gegen jede einseitige Richtung der Abgeordneten und gegen zügellose Parteibestrebungen? Entspricht es den demokratischen und republikanischen Grundsätzen und Anschauungen über die freie Meinungsäusserung und den freien Willen des Bürgers? Wir müssen alle diese Fragen ohne Bedenken verneinen und gelangen aus diesen Gründen, und abgesehen davon, dass nach dem Vorschlag der Initianten mit Bezug auf die Wahlkreise solches nicht einmal allgemein und für die ganze Schweiz gleichmässig zur Anwendung kommen könnte, dazu, das System der Proportionalität für die Wahlen in den Nationalrat zu verwerfen und von der Kreierung einer Einrichtung in unserm Bundesstaate abzuraten, welche unter Umständen infolge gewisser Koalitionen sogar dazu führen könnte, die Mehrheit im Volke der Minderheit zu opfern oder mindestens zur Unthätigkeit zu zwingen, kalt zu stellen. Nicht mehr die Mehrheit würde zu ihrem Rechte gelangen, nicht mehr ihr Wille zur Thatsache, sondern derjenige einer Minderheit. Die Versuche dazu werden ja unter den bestehenden Einrichtungen schon gemacht. Das in Frage liegende Initiativbegehren selbst bildet ein Beispiel dafür. Um mehrere politische Parteien für dasselbe zu gewinnen, sind die Initianten nach dem Ergebnis der Beratungen über die Motion Wullschlegler im Jahre 1898 nicht dabei stehen geblieben,

die Einführung der Proportionalwahlen bloss im Principe zu begehren, die daraus naturgemäss und logisch sich ergebenden Konsequenzen bezüglich der Wahlkreise anzuerkennen und sich gefallen zu lassen und die Ausführung der grundsätzlichen Verfassungsbestimmung durch ein Bundesgesetz zu verlangen. Sie wollen vielmehr schon in der Verfassung selbst die Nichtanwendung des Principis mit Bezug auf bestimmte Wahlkreise von vorneherein sanktionieren. Sie wollen die Nationalratswahlen künftig in den einen Wahlkreisen nach dem Proporz, in den andern nach dem Majorz, wie man sich kurz auszudrücken beliebt, vornehmen lassen. Sie sind sich wohlbewusst, dass dies nicht sein sollte, dass schlimme Folgen daraus entstehen. Hat sich doch einer der Hauptvertreter der Initianten in der letzten Session der Bundesversammlung bei der Beratung des bekannten Zuger Rekurses betreffend die Validation der Regierungsratswahlen durch den Zuger Kantonsrat u. a. dahin ausgesprochen: «Das Proportionalwahlsystem als solches sei principiell nicht schuld an der durch die Regierungsratswahlen im Kanton Zug nach diesem System entstandenen fatalen Situation. Das sonderbare Resultat, welches durch den Beschluss des Zuger Kantonsrates proklamiert worden, rühre vom Wahlgesetze selbst her, welches das Princip der absoluten Majorität mit dem Proportionalprincip verbinde. Zwei entgegengesetzte Principien können aber bei Wahlgesetzen nicht vereinigt werden. Entweder reine Verhältniswahl oder reines Mehrheitssystem.»

Andererseits dagegen haben die Initianten unterlassen, andere Bestimmungen vorzuschlagen, welche geeignet gewesen wären, bei Einführung der Proportionalität durch Festsetzung eines bestimmten Systems auch der Mehrheit ihre Rechte in der Verfassung selbst zu garantieren. Hiefür will man sich für die Zukunft freien Spielraum und freies Operationsfeld sichern. Noch viel weniger wollen sie sich dazu verstehen, das Princip, dass alle Parteien und alle Schichten der Bevölkerung in der Bundesversammlung im Verhältnis zu ihrer numerischen Stärke vertreten seien, rein und konsequent durchzuführen, d. h. entweder zur Abschaffung des Ständerates oder, wenn er fortbestehen soll, zur Vertretung der Kantone in demselben im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung Hand zu bieten. Es ist dieses Vorgehen der Veranstalter des Initiativbegehrens sehr verständlich und auch sehr begreiflich, denn es handelt sich für sie nicht, wie oft fälschlich behauptet wird, um die Beseitigung einer sog. einseitigen Parteiherrschaft in der Schweiz — eine solche besteht nicht, braucht also auch nicht beseitigt zu werden — sondern um die Erlangung der Herrschaft für ihre Partei. Ganz zutreffend und drastisch hat diese Tendenz Ausdruck gefunden in einer Versammlung des Katholikenvereins in Einsiedeln, wozu auch der Männer- und Arbeiterverein eingeladen war und wo, wie ein Korrespondent des «Vaterland» berichtet, nach Anhörung verschiedener Lobredner des Proporz «zum Schluss dem Votum eines ehrsamem Meisters Knieriem zugestimmt wurde, der vom Proporz für die Partei die grösste Portion erhoffte».

Sicher ist es, dass die Einführung der Proportionalität bei den Wahlen des Nationalrates in der begehrten Weise die Parteikämpfe, soweit sie diesfalls überhaupt bestehen, nicht mildern und nicht weniger gehässig gestalten und nur eine schroffe

Ausscheidung der Wähler in verschiedene Parteilager, also nicht politische Pacifikation, sondern eher das Gegenteil bewirken würde, was der politischen und volkswirtschaftlichen Entwicklung des Landes nicht zum Wohle gereichen könnte.

Die Mehrheit des Volkes soll auch auf diesem Gebiete in Zukunft König sein und verbleiben und darf dies um so mehr beanspruchen, als weder sie selbst, noch die aus ihr hervorgegangenen Vertrauensmänner ihre Macht und Stellung irgendwie missbräuchlich

zum Schaden oder Nachteil des Ganzen angewandt haben, und, wenn dies früher oder später versucht werden sollte, das parteilose Volk sofort Remedur schaffen würde.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)



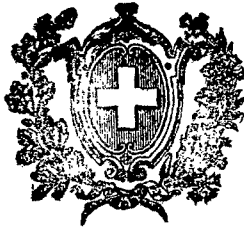
Initiativbegehren. A. Proportionalwahl des Nationalrates (I. Volksbegehren)

B. Wahl des Bundesrates durch das Volk. BB vom 21. Juni 1900 (verworfen)

Initiative populaire. A. Election proportionnelle du Conseil national (Ire initiative)

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1900
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1900_004
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.06.1900 - 16:00
Date	
Data	
Seite	217-222
Page	
Pagina	
Ref. No	20 027 012

Amtliches
stenographisches Bülletin
der
schweizerischen Bundesversammlung

N^o 18

BULLETIN
STÉNOGRAPHIQUE OFFICIEL
DE
L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE

Abonnements: Jährlich Fr. 2. — für die Schweiz, Fr. 4. — für das übrige Postvereinsgebiet. In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.
Abonnements: Un an; Suisse fr. 2. —, Union postale fr. 4. —. On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux.

Nationalrat. — Conseil national.

Sitzung vom 6. Juni 1900, vormittags 8 Uhr. — Séance du 6 juin 1900, à 8 heures du matin.

Vorsitz: }
Présidence: } Herr *Bühlmann*.

Tagesordnung: — *Ordre du jour*:

Initiativbegehren für die Proportionalwahl des Nationalrates und die Wahl des Bundesrates durch das Volk.

Demandes d'initiative tendant à l'introduction du système proportionnel dans les élections du conseil national
et à la nomination du conseil fédéral par le peuple.

Fortsetzung. — *Suite*.

(Siehe Seite 217 hievor. — Voir page 217 ci-devant.)

Präsident: Wir gehen zur Tagesordnung über.
Das Wort hat Herr Vincent.

M. Vincent, rapporteur français de la majorité de la commission: Après le très remarquable rapport présenté hier par M. le président de la commission je serai bref, cela d'autant plus que la question qui nous occupe n'est pas nouvelle. Elle a figuré à plusieurs reprises à votre ordre du jour. La plupart d'entre nous ont encore présents à la mémoire les débats auxquels a donné lieu la proposition de notre collègue M. Wulschleger. Dans cette brillante joute oratoire qui a duré plusieurs séances, le principe du vote proportionnel a été tour à tour attaqué et défendu avec une autorité, une compétence et une éloquence auxquelles je ne saurais pas prétendre.

Il faut donc que je serre le plus possible mon argumentation et que je renonce à des développements que dans d'autres circonstances et dans un autre milieu j'eusse certainement présentés.

Permettez-moi une déclaration préalable.

Je combats le système dit du vote proportionnel, mais je me refuse absolument à être rangé parmi les partisans du tout aux uns et rien aux autres. Depuis vingt ans que je fais de la politique militante, j'ai toujours lutté pour qu'une place fût faite aux adversaires, non-seulement pour le nombre des concessions, mais pour leur valeur. J'ai combattu pour que ces concessions fussent réelles. Il est

sage, juste, indispensable que les minorités aient leur part dans la direction des affaires du pays. Le parti qui méconnaît cette vérité, commet une erreur dont il aura, un peu plus tôt ou un peu plus tard, à se repentir et qu'il devra expier. Mais cet axiome n'a pas encore trouvé sa formule légale.

En ce qui concerne plus particulièrement le système du vote proportionnel, je crains bien qu'après un court séjour dans le ciel de l'idéal il nous laisse tomber meurtris sur le sol.

Messieurs, si vous discutez avec un proportionnaliste, vous pouvez être certains qu'il présentera deux tableaux, celui de l'état actuel, soit de «cet affreux régime majoritaire, dépeint sous les couleurs les plus sombres: 5001 citoyens tenant sous le joug 4999 électeurs, provoquant des luttes stériles, déchainant les passions, accentuant le désaccord entre le peuple et ses mandataires, le referendum devenant un rouage régulier et négatif; c'est parfois enfin la guerre civile.»

L'autre tableau est bien différent: les hommes assagis par la proportionnelle coulent des jours de félicité, dans la paix et l'harmonie, sous l'égide d'une parfaite justice.

Il me semble que c'est singulièrement méconnaître et les faits et leurs causes. C'est faire montre d'un optimisme par trop exagéré. Je ne nie point qu'une loi électorale n'ait une importance considérable, sur les destinées et la bonne marche d'un pays, mais les proportionnalistes exagèrent la valeur du système qu'ils proposent.

Bien loin de moi, l'idée de prétendre que tout soit pour le mieux dans le meilleur des mondes, que le régime majoritaire n'ait donné lieu à aucun abus, à aucune injustice. Mais mérite-t-il vraiment des reproches aussi graves que ceux qu'on lui adresse? Il me suffira pour répondre de constater au contraire que la Suisse, par ses institutions et ses libertés politiques, par sa prospérité économique, matérielle, intellectuelle et morale, tient un rang honorable parmi les nations. Cela démontre péremptoirement que les reproches qu'on nous adresse sont outrés.

D'autre part, est-il si clairement démontré que la proportionnelle tienne ou tiendra les promesses faites en son nom? Que les craintes qu'elle a inspirées à ses adversaires sont absolument chimériques? Voyons les faits, et si vous le voulez bien, Messieurs, regardons ce qui se passe dans le canton auquel j'ai l'honneur d'appartenir.

Le canton de Genève possède la proportionnelle depuis 1892. Dans les très longs et très intéressants débats qui ont précédé son adoption, il a été adressé à ce système certaines critiques et émis plusieurs craintes, tandis que d'autre part des engagements étaient pris. Qu'en fut-il réellement?

Les adversaires de la proportionnelle émettaient la crainte que les partis ne fussent appelés à souffrir du nouveau système qui désagrègerait, émietterait la représentation au sein du grand conseil. Ses protagonistes répondirent qu'il n'en serait rien, que les groupes répondraient toujours à certaines idées générales, que par conséquent l'idée nationale ne courrait aucun risque quelconque.

Or, quel a été le résultat immédiat à Genève de l'élection par la proportionnelle des députés du grand conseil? Non-seulement les partis se sont fragmentés en deux ou trois segments, non-seulement des groupes intermédiaires ayant certaines idées générales communes ont pris naissance, mais il en est résulté aussi que des hommes seuls ont pu pénétrer de par la proportionnelle dans le sein de l'assemblée législative. Le succès remporté par la liste dite des Libertins portant un seul nom et qui a obtenu deux sièges démontre péremptoirement que notre crainte n'était point vaine et que le mode proportionnel émiette bien réellement la représentation nationale.

Nous avons dit aussi notre crainte qu'avec la proportionnelle, il ne fût plus possible au corps exécutif de s'appuyer sur une majorité au sein du parlement. Le premier résultat de la proportionnelle a été de donner au parti radical battu avant et après une très légère majorité, alors que le conseil d'état était conservateur. Cette dualité n'est évidemment pas faite pour faciliter la bonne marche des affaires. Plus tard, qu'est-il arrivé? Un groupe qui ne représente, en regard des grands partis, qu'un nombre peu considérable de citoyens, est entré au grand conseil; il est devenu l'arbitre des décisions de cette assemblée, se portant tantôt d'un côté, tantôt de l'autre, imposant à tous ses choix et ses hommes.

D'autre part, on nous a dépeint la proportionnelle comme le système électoral qui permettait d'arriver à une réelle pacification du pays, mettant fin aux luttes passionnées et violentes comme celles engagées sous le régime majoritaire.

Il est parfaitement exact que nos mœurs électorales genevoises se sont très notablement adoucies. Nos lieux de vote ne sont plus comme autrefois le théâtre de batailles rangées. Notre bâtiment électoral ne mérite plus son fameux surnom. Mais, permettez-moi de faire remarquer et de constater que ces modifications se sont produites bien avant que le système du vote proportionnel fût introduit dans notre constitution. Elles sont heureusement le fait, non pas de la proportionnelle, mais de circonstances et de mesures tout autres qui ont été prises pour empêcher le retour de faits déplorables.

Quant aux luttes politiques elles-mêmes, vous n'avez, Messieurs, qu'à lire les journaux de Genève, avant et après l'introduction de la proportionnelle. Vous verrez que nous sommes bien loin encore de cette mansuétude, de ce respect des opinions et des hommes qu'on faisait miroiter devant nos yeux. Tout cela est encore bien embryonnaire. A chaque élection, à chaque vote, les polémiques de presse, les agitations électorales, sont tout aussi aigres et violentes qu'autrefois.

L'introduction du système proportionnel devait avoir pour effet aussi d'éviter le retour de certains faits regrettables par lesquels, à tort souvent, on cherche à obtenir la majorité. Du jour où chacun sera certain d'avoir sa part, plus de manoeuvres de la dernière heure, plus de trucs électoraux, disait-on!

Ici encore il en faut rabattre. Si au début ces manoeuvres ne se sont pour ainsi dire pas produites, il n'en est pas moins vrai cependant qu'au fur et à mesure du développement de la proportionnelle telle région se voit privée de ses députés au bénéfice de telle autre, telle personnalité est combattue, mise en échec de la manière la plus facile, et même, cela a été démontré dans une élection préparatoire avant l'adoption de la loi genevoise, on peut très facilement porter préjudice au parti adverse en faisant tomber ses têtes de ligne. Toutes ces manoeuvres n'ont été exécutées que timidement. Cela est bien explicable. Le tireur, qui se sert pour la première fois d'une arme, ne cherche pas à en faire jouer de suite tous les ressorts; il est prudent, se contente de viser le plus juste possible. Il en est de même avec cet instrument électoral qui s'appelle le scrutin proportionnel. Ceux qui voudront en profiter pour faire les manoeuvres dont je parle, sauront bien parvenir un jour au but qu'ils désirent atteindre. Enfin, on nous avait dit et c'est l'argument le plus important, le plus probant en faveur de la proportionnelle, que le désaccord qui existe trop souvent entre le parlement et le peuple, serait, non pas complètement supprimé, cela va sans dire, mais réduit dans de notables proportions. Or, depuis 1892 il a été déposé deux demandes de referendum et il s'agissait de deux lois dont l'une avait été votée par plus de 60 députés, tandis que l'autre n'avait soulevé aucune opposition sauf sur un seul point. Ces deux lois ont été balayées par le peuple comme des fétus. Dernièrement encore, le grand conseil unanime votait une loi que le peuple s'empressait de rejeter.

Si vous faites une statistique comparative de ce qui s'est passé à Genève, pendant les quelques années qui ont précédé l'adoption de la proportionnelle et depuis lors, vous verrez qu'à cet égard le régime nouveau ne présente aucun avantage. Par conséquent nous avons le droit de dire que certaines

craintes considérées comme chimériques se sont vérifiées et que d'autre part des promesses n'ont pas été tenues, de sorte que cette fameuse réforme n'a rien réformé chez nous, sauf certains détails. Je dois cependant ajouter, qu'au moins à Genève, le système de la proportionnelle n'a pas créé des inégalités entre les citoyens, c'est-à-dire des iniquités, mais je me hâte de le dire, la proportionnelle n'a pas attaqué la base de nos institutions. En serait-il de même lorsqu'au lieu d'appliquer ce système à une commune, à un canton on voudrait l'étendre à un ensemble d'états comme la Confédération suisse?

Bien qu'adversaire de la proportionnelle dans le canton de Genève, je ne fais cependant pas de difficulté pour reconnaître que dans certains cas elle a pu rendre service et être recommandable. Mais comme on l'a montré, c'est surtout dans les cantons, dans les communes que ses avantages sont marqués, tandis que, je le répète, pour l'ensemble de la Confédération je ne crois pas qu'il en soit ainsi.

Si l'on cherche à se rendre compte par des calculs approximatifs, mais qui n'ont rien d'hypothétique, des modifications qui seraient introduites par la proportionnelle dans la composition de cette assemblée, il se produit des doutes dans l'esprit et on se demande si vraiment cette modification serait favorable aux minorités, je ne dis pas à la minorité, mais aux minorités, et je ne m'étonne pas de voir errer sur quelques lèvres un sourire d'incrédulité.

Permettez-moi de vous citer un exemple pris encore à Genève. Ce canton nomme cinq députés au conseil national; comment la chose doit-elle se passer? Laissez-moi vous donner lecture d'un extrait de la brochure que vous avez sous les yeux; vous ne m'accuserez pas de choisir mes auteurs parmi ceux qui sont hostiles à la représentation proportionnelle. Quelle est, dit M. Ernest Naville, la première conséquence du principe proportionnel? Ce sera de détruire l'existence de groupes d'électeurs déposant dans les urnes électorales des bulletins inefficaces. Tous les citoyens qui le voudront exerceront utilement leur droit dans les limites du possible. Or, quelles sont les limites du possible? M. Naville le dit un peu plus loin: «La limite du possible n'a rien d'arbitraire, elle est posée par la nature des choses. Le droit électoral est un droit collectif. Pour qu'un groupe puisse être représenté, il faut qu'il renferme un nombre de votants égal au quotient électoral, c'est-à-dire au résultat de la division du nombre des votants par le nombre des représentants à élire.» Que se passera-t-il à Genève dans les conditions indiquées par M. Naville? Supposons, pour faciliter le calcul, 13,000 électeurs émettant tous un bulletin valable; 13,000 est le chiffre moyen à Genève. Quel est le quotient électoral de ce nombre? Faites le compte et vous arrivez à 2600. Dans ces conditions, il n'y a à Genève que deux partis capables de mettre en ligne un nombre d'électeurs supérieur à ce chiffre, tandis que les trois autres: la droite catholique, les socialistes, le groupe national, seront évincés de la représentation. Ainsi, aujourd'hui vous avez au grand conseil des représentants de ces trois groupes, tandis que demain, d'après la proposition qui nous est faite, les deux principaux partis seront seuls représentés et comme correspectif vous avez précisément ce que vous vouliez éviter, un plus grand nombre de citoyens déposant dans l'urne un bulletin nul.

C'est une constatation, il est difficile que l'on me réfute en prenant comme base les chiffres que j'ai donnés et les conditions indiquées par M. Naville.

Mais la véritable plaie du système que l'on nous propose, et cet argument suffirait à lui seul à le faire rejeter, c'est qu'il n'est pas applicable dans toute l'étendue de la Suisse. Que dit à cet égard M. Naville? A la page 15 je lis que la condition nécessaire pour l'application du principe proportionnel c'est l'existence de collèges électoraux ayant à élire plusieurs représentants. Pour le choix d'un seul candidat et même de deux, l'élection par la majorité s'impose, «parce qu'on ne peut pas admettre l'égalité de deux groupes inégaux».

Or, cette condition nécessaire, indispensable indiquée par M. Naville, n'est réalisée que sur une partie de notre territoire. Si vous faites le compte, sept états confédérés devront se passer de la proportionnelle, ce qui fait que vous créez deux droits, deux traitements, c'est-à-dire une inégalité entre les citoyens, ce qui constitue pour un pays une situation intolérable à laquelle vous seriez forcés de porter remède tôt ou tard. Quel est ce remède? Il n'y en a pas deux. Sans doute, vous ne demanderez pas que le conseil national suisse soit élu par un seul collège, bien que théoriquement vous proclamiez que c'est le meilleur système et je sais bien que vous cherchez à faire passer dans la pratique vos théories, il n'y a rien de plus juste d'ailleurs; mais sans aller jusque là il est évident que ces différences de traitement entre les diverses parties du territoire suisse ne pourront pas subsister et vous serez fatalement entraînés à supprimer les circonscriptions n'élisant qu'un ou deux députés, dans le but de former des arrondissements où le vote proportionnel pourra être appliqué. Vous en viendrez donc forcément à la formation de circonscriptions comprenant plusieurs cantons. C'est là un sacrifice auquel, pour ce qui me concerne, je ne saurais consentir; le danger est si grand pour l'avenir de notre pays que je n'hésite pas à repousser le système qui le ferait naître. En enfonçant cet épieu dans le flanc de nos institutions, vous ignorez les conséquences que peut avoir cette blessure; vous ne respectez plus les frontières cantonales, vous groupez plusieurs cantons en une seule circonscription. Du reste, pourrez-vous maintenir le conseil des états, sera-t-il logique d'avoir deux corps si différemment constitués au sein de la même assemblée, puisque comme le conseil national le conseil des états fait partie de l'assemblée fédérale? et à ces deux corps réunis, agissant ensemble, sont confiés des pouvoirs de la plus haute importance, puisque jusqu'ici, ils nomment la plus haute autorité du pays. Sera-t-il juste de maintenir un mode de nomination différent pour ces deux corps? D'un côté le système majoritaire et de l'autre le système proportionnel? Je ne le crois pas et, c'est ainsi que je termine, je dis qu'avec votre système vous risquez de bouleverser les bases mêmes de notre état fédératif. Il me suffit d'avoir cette crainte pour que je vous engage à repousser, comme je le ferai moi-même, l'initiative qui vous est soumise.

Iselin, deutscher Berichterstatter der Kommissionsminderheit: Namens der Minderheit der Kommission habe ich die Ehre, Ihnen zu beantragen, Sie möchten dem eingereichten Entwurfe betr. Proportionalwahl zustimmen und dem Volke dessen Annahme empfehlen. Die beiden Herren Berichterstatter der Kommissionsmehrheit haben unter Hinweis auf die Diskussion, die vor zwei Jahren bei Anlass der Behandlung der Motion Wullschlegler stattfand, betont, die Frage sei damals gründlich und erschöpfend behandelt worden und die seither stattgehabte Neuwahl unseres Rates habe keine derartige Veränderung mit sich gebracht, dass irgend ein Zweifel über die Schlussnahme des Rates möglich sei, und namentlich der deutsche Herr Berichterstatter hat sich infolgedessen darauf beschränkt, die Gründe ganz kurz zusammenzufassen, die für Ablehnung der Initiative geltend gemacht werden.

Das Referat unseres geehrten Herrn Kommissionspräsidenten atmete die Zuversicht eines Mannes, der seiner Majorität vollständig sicher ist, denn diese Majorität hat sich bereits über diese Frage ausgesprochen; das ist kein Zweifel. Ich werde auch meinerseits diesem Umstande so viel als möglich Rechnung tragen, obschon selbstverständlich die Befürworter der Initiative, diejenigen, welche etwas Neues verlangen, die Begründung ihres Begehrens nicht so summarisch abmachen können, wie die *beati possidentes*, welche beim jetzigen Zustande verharren wollen.

Wenn ich zu meiner Begründung übergehe, so ist es selbstverständlich unvermeidlich, hier Gesagtes zu wiederholen. Ich werde mich bemühen, es in möglichst kurzer Weise zu thun.

Bei der Beratung im Jahre 1898 hat der Vertreter des Bundesrates, der damalige Herr Bundespräsident Ruffy, seine Argumentation auf das Gutachten basiert, das Herr Professor Dr. Hilty im Jahre 1882 dem Bundesrate über die Frage erstattet hat, und auch der deutsche Mehrheitsreferent hat den gleichen Standpunkt eingenommen. In einem Punkte gehe ich ebenfalls von diesem Gutachten aus. Dieses Gutachten konstatiert im Beginne, dass die Uebelstände des gegenwärtigen Mehrheitssystems so auf der platten Hand liegen, dass es vollständig überflüssig sei, näher darauf einzutreten. Ich glaube auch jetzt, nach 18 Jahren, dürfen wir diese Konklusion des Gutachtens für uns in Anspruch nehmen; denn in diesen 18 Jahren hat das Majoritätsprinzip keine weitere Ausbildung erfahren und nichts von den Uebelständen verloren, die ihm damals anhafteten. Ich glaube aber, wir dürfen dieses Gutachten in Bezug auf eine ganze Reihe von Fragen ablehnen, die sich auf das Proportionalverfahren beziehen, weil auf diesem Gebiete in den letzten 18 Jahren ausserordentlich viel gearbeitet und erreicht worden ist und weil manches, was damals auf der einen Seite mehr gute Erwartungen, Hoffnungen, auf der andern Seite mehr Befürchtungen waren, seither durch die Thatsachen festgelegt, bzw. widerlegt worden ist.

Welches sind die Hauptübelstände, die wir dem genannten Verfahren vorwerfen? Sie kennen sie alle. Der erste Uebelstand ist der, dass es, in seiner Strenge angewendet, wenn der Wähler von dem Rechte Gebrauch macht, das ihm zusteht, dazu führt, dass die Mehrheitspartei alle Vertreter und die Minderheitspartei keinen bekommt. Man sagt uns nun:

das ist in der Theorie richtig, kommt aber in der Praxis nicht vor, weil unsere Wahlsitten die Uebelstände gemildert haben. Ich erkenne das gerne und dankbar an. Ich weiss, dass in vielen Kantonen die Mehrheit ohne weiteres der Minderheit ihren Platz an der Sonne gönnt, und ich wäre der letzte, der das bestreiten wollte. Aber das war nicht immer so und ist jetzt nicht überall so, und wir haben nicht die mindeste Garantie, dass es weiter so sein wird. Ich kann Sie hinweisen auf eine Bearbeitung, die das eidgenössische statistische Bureau im Jahr 1887 bei Anlass der Nationalratswahlen vorgenommen hat und in welcher — ich will aus den interessanten Zahlen nur eine einzige reproduzieren — konstatiert worden ist, dass z. B. im Kanton Bern die Mehrheitspartei rund 40,000 Stimmen abgab, die oppositionelle Partei rund 24,000 Stimmen, und das Resultat der Wahl war: alle Vertreter der Mehrheitspartei, kein Vertreter der Minderheitspartei. Ich könnte noch andere Zahlen aus der gleichen Wahlperiode beifügen; es war die Zeit, als die *députation compacte* das Ideal vieler Wähler war. In der gleichen Zeit schickte der Kanton Waadt eine vollständig einseitige Vertretung nach Bern, ebenso der Kanton Neuenburg, und ich erinnere mich, dass im Kanton Genf — ich glaube, es war im Jahre 1878 oder 1881 — bei einer Neuwahl des Nationalrates von einem Momente auf den andern das Verhältnis in der Vertretung vollständig umgekehrt wurde; während vorher die ganze Vertretung der radikalen Partei angehört hatte, wurde mit der Neuwahl diese Vertretung beseitigt, und es trat an deren Stelle eine kompakte Vertretung der Gegenpartei und zwar nicht etwa deshalb, weil sich die Verhältnisse gründlich geändert hätten, weil Verhältnisse eingetreten wären, welche eine vollständige Aenderung notwendig erscheinen liessen, sondern einfach deshalb, weil sich, aus vielleicht nebensächlichen Gründen, die Stimmen etwas verschoben hatten. Zwei- oder dreihundert Wähler, die früher mit der einen Partei gestimmt hatten, stimmten jetzt mit der andern und damit war diese vollständige Aenderung gegeben.

Ich glaube, es ist niemand hier, und ich habe in der Diskussion vor 2 Jahren und heute von Seite der Mehrheit der Kommission nichts Derartiges gehört, welcher behaupten wollte, dass diese Verhältnisse gesunde und wünschenswerte seien. Im Gegenteil, alles anerkennt, dass die Vertretung der Minorität in den Versammlungen eine Notwendigkeit ist, dass nur, wenn alle Parteien mitarbeiten, eine gedeihliche Entwicklung unserer öffentlichen Zustände zu erwarten ist und dass bruske Aenderungen im einen oder andern Sinne in einem öffentlichen Gemeinwesen ungesunde Erscheinungen sind. Aber statt dass man nun aus dieser Anerkennung die richtige Konsequenz zieht und sagt: Weil wir die Notwendigkeit einer Vertretung aller Parteien anerkennen, weil wir mit der Zeit dazu gekommen sind, das frühere — man kann sagen brutale — Verfahren aufzugeben und der Minderheit ihren Platz an der Sonne zu gönnen, deshalb, weil sich unsere Sitten so entwickelt haben, wollen wir nun auch das, was wir allgemein als gut und wünschenswert anerkennen, gesetzlich festlegen — das wäre die richtige Konsequenz — heisst es: Wir sind ja alle wohlwollend gegen die Minderheiten, wir lassen sie hier mitreden, wir arbeiten mit ihnen oder bekämpfen uns gegenseitig, je nachdem; was braucht

das noch gesetzlich normiert zu werden? Meine Herren! Ich habe das Gefühl, da versteckt sich dahinter der stille Wunsch, sich die Möglichkeit offen zu halten, wenn der Moment eingetreten ist, mit dieser Sitte zu brechen und zu sagen: Jetzt ist es wieder notwendig, dass wir kompakt wählen, daher wollen wir unsere freiwillige Konzession für einige Zeit auf die Seite stellen. Das wird gerade in den Zeiten der Fall sein, wo die Geister aufeinanderplatzen und wichtige Fragen erörtert werden, und gerade in diesen Zeiten ist es notwendig, dass die Minderheit auch zum Worte kommt. Ich ziehe deshalb aus der Entwicklung, welche unsere Wahlsitten beinahe in der ganzen Schweiz genommen haben, den Schluss, dass die gesetzliche Festlegung dessen, was man allgemein als gut und wünschenswert anerkennt, eigentlich notwendig ist und kein vernünftiger Grund besteht, das hier zu bestreiten.

Ein weiterer Uebelstand, den ich dem Majoritätsverfahren vorwerfe, ist der, dass die Einteilung der Wahlkreise von der allergrössten Bedeutung für das Resultat der Wahlen ist. Das, meine Herren, ist un schwer nachzuweisen. Ich habe hier vor mir ein Beispiel einer solchen Wahlkreiseinteilung. Nehmen wir einen Kanton, also einen grösseren Kreis, der ungefähr 30,000 Stimmberechtigte hat, wovon rund 16,000 zur Partei A und rund 14,000 zur Partei B gehören. Es ist klar, dass, wenn dieser Kanton in einem Wahlkreis wählt, nach dem Majoritätssystem die Partei A alle Vertreter beanspruchen kann und die Partei B keinen. Teilen wir diesen Kanton in 10 Wahlbezirke, so können wir zu den allerverschiedensten Resultaten kommen. Wir können zu dem Resultate kommen, dass die Minderheitspartei, die 14,000 Stimmberechtigte zur Urne bringt, alle Vertreter bekommt, alle bis zum letzten, und die Mehrheitspartei keinen einzigen. Zwischen diesem Extrem und dem andern, dem Majoritätsverfahren, liegen natürlich eine ganze Reihe von Schattierungen. Es genügt mir, nachzuweisen, dass die Einteilung der Wahlkreise von massgebendem Einfluss auf das Resultat der Wahl ist; das wissen wir in dieser Versammlung ja auch. Nach jeder Volkszählung hat sich der Nationalrat mit der Aufgabe zu befassen, die Wahlkreiseinteilung wieder neu vorzunehmen, und er ist sich dabei sehr wohl bewusst, dass er mit der Einteilung, die er vornimmt einen Einfluss auf das Resultat der Wahlen ausüben will. Wir haben im Laufe der Jahre solche Wahlkreise geschaffen im Kanton Tessin, im Kanton Freiburg, im Berner Jura, im Kanton Aargau, im Kanton St. Gallen, ich weiss nicht, ob noch an andern Orten, welche den Zweck hatten, einer Partei, von der man annahm, sie sei bisher zu kurz gekommen, einen Vertreter zu sichern. Ich will niemand beschuldigen. Ich will als selbstverständlich annehmen, dass bei dieser Wahlkreiseinteilung wirklich jeder von aufrichtigem, bestem Willen beseelt war, nicht im Interesse seiner Partei zu handeln, sondern im allgemeinen, höhern Interesse. Aber ich glaube nicht, dass dieses Bewusstsein sich den Massen, den Wählern mitgeteilt hat; denn die Beratungen waren dazu geeignet, das Gefühl zu erwecken, man wolle im einen Kanton diese, im andern eine andere Minderheit auf Kosten der Mehrheit begünstigen, und das Resultat war immer das — es ist das auch in der Beratung vor 2 Jahren von Herrn Curti ausgeführt worden — dass kein

Mensch mit dieser Wahlkreis-Einteilung zufrieden war, und diese «Wahlkreisgeometrie,» um die Sache mit dem bekannten Worte zu bezeichnen, werden wir nächstes Jahr, werden wir alle 10 Jahre wieder haben, wenn wir uns nicht entschliessen, das System, welches diese Wahlkreisgeometrie notwendig macht, zu beseitigen.

Nun, meine Herren, was wir verlangen, ist ein Wahlverfahren — nicht die Minderheitsvertretung, wie sich gestern der deutsche Herr Referent ausgedrückt hat — das eine gerechte, verhältnismässige Vertretung aller Parteirichtungen garantiert, die sich in unserm Vaterlande geltend machen und zwar eine Parteivertretung unabhängig von dem guten Willen der Mehrheit, die sie unter Bedingungen gewähren oder verweigern kann. Wir wollen allen ermöglichen, mit eigener Kraft, mit ihren eigenen Stimmzetteln ihre Vertreter zu wählen. Wir wollen die Notwendigkeit beseitigen, dass verschiedene Minderheiten, die ganz entgegengesetzte Ziele verfolgen, deren politische Ueberzeugungen nichts miteinander gemein haben, genötigt sind, sich zu verbinden, um gegenüber der Mehrheit zu einem Resultate zu kommen. Ich brauche Ihnen nicht auseinanderzusetzen, was diese sogenannten unnatürlichen Allianzen mit sich bringen. Es liegt auf der Hand, dass sie im höchsten Grade geeignet sind, das öffentliche Leben zu verwirren und zu vergiften. Wir wollen verhindern, dass, wie es an verschiedenen Orten vorgekommen ist, die Minderheit, die sich durch das gegenwärtige Wahlverfahren benachteiligt sieht, gezwungen wird, Mittel anzuwenden, die kein Mensch an und für sich gutheissen kann, um eine Wahlgesetzgebung zu erwirken, die ihren Wünschen entspricht. Wir haben das in verschiedenen Kantonen erlebt. Am einen Ort hat man die Zustimmung zu einem Steuergesetz, an einem andern Ort zu einer andern notwendigen Massregel davon abhängig gemacht; man hat also diese Frage notwendigerweise mit Fragen zusammengeworfen, die damit nichts zu thun haben, nur um etwas zu erreichen, das man im Innersten seiner Ueberzeugung für gerecht und notwendig erachtet.

Wir sagen ferner: Sobald Sie diese Möglichkeit für alle Parteien schaffen, werden Sie eine merkliche Milderung in unsern Wahlsitten erleben. Das ist angefochten worden im Gutachten des Herrn Prof. Hilty vom Jahre 1883, der die Befürchtung ausgesprochen, dass davon keine Rede sein werde, und seither haben wir keine einzige Diskussion über das Proportionalwahlverfahren gehabt, wo nicht dieser Punkt wieder in Frage gestellt wird. Es scheint mir, die Logik spricht an und für sich dafür, dass, wenn man sicher ist, das zu erhalten, was einem nach Recht und Billigkeit zukommt, man mit weniger Leidenschaft und weniger Hitze kämpft, als wenn man um sein ganzes Hab und Gut kämpft, wenn es sich darum handelt: alles oder nichts. Wir haben seither in verschiedenen Kantonen und im Ausland Erfahrungen gemacht, und ich möchte mir erlauben, nur eine der letzten Erfahrungen, die mir eine gewisse Beweiskraft zu haben scheint, anzuführen. Sie wissen, dass das Königreich Belgien für seine Kammerwahlen die proportionale Vertretung eingeführt hat, und dass die Wahlen nach diesem System am letzten Sonntag zum ersten Male stattgefunden haben. Wenn Sie die Verhandlungen in der belgischen Kammer in der letzten Zeit aus den Zeitungen

verfolgt haben, so werden Sie gesehen haben, dass die Geister ausserordentlich heftig aufeinanderplatzten, dass in der belgischen Kammer Szenen vorkamen, die sich an die Seite derjenigen der österreichischen und italienischen Kammer stellen, und es war bei dieser unter den Vertretern des Volkes herrschenden Stimmung zu erwarten, dass die Wahlen nach dem bisherigen Verfahren zu den allerschärfsten Szenen führen würden. Man hat dann in Belgien, wie es seinerzeit auch der Bundesrat für den Kanton Tessin gethan hat, seine Zuflucht zum proportionalen Wahlssystem genommen. Wie hat es sich nun in der Entwicklung gemacht? Vor der Wahl schrieben die belgischen Zeitungen folgendes: «Die Einführung der proportionalen Vertretung hat zwei bereits sehr sichtbare Erfolge gehabt: zuerst die relative Ruhe, welche die gegenwärtige Wahlkampagne charakterisiert. Die politischen Leidenschaften sind gemässigt durch die Thatsache, dass jede einigermaßen wichtige Partei weiss, dass sie die Zahl von Mandaten erhalten wird, die sie verdient.» Ferner: «Der Druck der Parteikoalitionen, die Selbständigkeit ihrer politischen Meinung und damit die Vermehrung der Listen und das Auftreten von drei grossen Parteien in allen Wahlkreisen des Landes, von denen viele bisher der katholischen Partei ohne ernsthaften Kampf gesichert waren». Das war während der Wahlkampagne und nachher berichtet man folgendes: «Die erste Anwendung des Gesetzes vom 29. Dezember hat sich mit der allgrössten Leichtigkeit vollzogen. Das Depouillement war rascher, als unter dem früheren Majorzverfahren. Eine der glücklichsten Wirkungen der Reform ist das Aufhören der Opposition, welche zwischen den flandrischen und wallonischen Bezirken existierte», und es wird dann weiter ausgeführt, wie in den Bezirken, in denen bisher von einem Wahlkampfe keine Rede war, weil die Mehrheitspartei so mächtig war, dass eine Minderheit gar nicht aufkommen konnte, wo die Wähler gar nicht mehr zur Urne giengen, weil sie zum vornherein wussten, dass sie nichts ausrichteten, der Zudrang zu den Urnen ein ganz ausserordentlicher war, indem gut 75% stimmten und dass überall alle Parteien die ihnen gebührende Vertretung erhalten haben.

Hier kann ich zu einem weitem Einwand kommen, den man uns macht. Man sagt uns: Um zu regieren, ist eine Mehrheit nötig, und Ihr macht sie mit Eurem System unmöglich. Diese Behauptung kann nur der aufstellen, welcher das proportionale Verfahren nicht kennt und nicht studiert hat, denn es giebt kein einziges Wahlverfahren, welches mit so absoluter mathematischer Sicherheit garantiert, dass die Mehrheit der Wähler die Mehrheit im Parlamente haben wird, wie das proportionale Wahlverfahren. Jede Wahlkreiseinteilung birgt bei dem Majoritätsverfahren die Gefahr in sich, dass Mehrheiten im Volk im Parlament zu Minderheiten werden können. Diese Gefahr ist bei jedem proportionalen Verfahren, Sie mögen die Wahlkreise einteilen, wie Sie wollen, vollständig ausgeschlossen. Die Einteilung der Wahlkreise kann nur eine ganz minime Einwirkung auf das Resultat haben, wenn sich in einem kleineren Wahlkreise Reste finden, die in einem einzelnen Kreise nicht hinreichen, um einen Vertreter zu erhalten, die aber, wenn sie vereinigt wären, zu einem Vertreter berechtigten würden. Aber abgesehen von diesem minimen Einfluss, hat

die Mehrheit des Volkes mit mathematischer Sicherheit die Mehrheit in den Räten, und so ist es auch bei den Wahlen der belgischen Kammer gekommen. Auch hier hatte man natürlich nicht unterlassen, zu sagen, man werde nicht mehr regieren können mit einer Kammer ohne Mehrheit, aber es hat sich herausgestellt, dass die Mehrheit in der Kammer wieder erschien, weil die Mehrheit im Volke vorhanden war. Und nun komme man uns nicht mehr mit dem Beispiele, dass man sagt: der Grosse Rat von Genf hat keine Mehrheit mehr. Meine Herren! Das hängt nicht mit dem proportionalen Wahlverfahren zusammen. Der deutsche Reichstag hat keine Mehrheit, die französische Kammer hat keine sichere Mehrheit, sondern die Gruppen gruppieren sich dort je nach den Fragen bald so, bald so; dort haben Sie ja das Majoritätsverfahren, aber Sie haben keine Mehrheit, weil auch im Volke keine Partei und Gruppe die Mehrheit hat. Wenn in Genf eine bestimmte Partei, die radikale oder demokratische oder socialdemokratische einmal die Mehrheit hat, wird mit mathematischer Sicherheit der Grosse Rat dieser Mehrheit entsprechen. Hat eine Partei diese Mehrheit nicht, so sehe ich nicht ein, warum durch das Wahlgesetz in der gesetzgebenden Behörde eine Mehrheit künstlich konstruiert werden muss, die nur konstruiert werden kann, wenn man eine ganze Gruppe aus dem Ratsaal beseitigt oder wenn man einer andern Gruppe die ihr gebührende Zahl von Vertretern nimmt. Ich glaube, man übertreibt die Gefahr, die darin liegt, wenn in einem Grossen Rate oder in einer Gesetze vorberatenden Behörde sich nicht eine kompakte Majorität findet. Einmal sind ja bei uns die Verhältnisse nicht so, dass das Regieren mit einem solchen Rate fast unmöglich ist. Man hat vielleicht gewisse Liebhabereien nicht ausführen können, man hat mehr Mühe gehabt, Gesetzesentwürfe durchzubringen, aber eine Anarchie oder auch nur eine grosse Störung ist noch in keinem einzigen Kanton eingetreten. Und das ist auch sehr natürlich: eine kompakte Majorität ist für eine Regierung notwendig da, wo das Parlament das letzte Wort spricht, wie in Deutschland. Wenn das Parlament gesprochen hat, ist es fertig, und man muss eine Behörde haben, die einen Entscheid treffen kann. Es ist in diesen Ländern ferner notwendig, weil die parlamentarischen Gewohnheiten andere sind, weil die Regierung, die in die Minderheit versetzt wird, genötigt ist, den Platz einer andern zu räumen, und es ist klar, dass mit diesem Verfahren allerlei Uebelstände verknüpft sind, wenn jeden Augenblick, je nach einer Gruppierung, die Regierung so oder so gestaltet ist oder ein Wechsel eintritt. Das ist aber bei uns nicht der Fall. Unsere Grossen Räte und unser Nationalrat sind bei der Ausdehnung der Volksrechte ja immer mehr und mehr eine Behörde für die Vorberatung der Gesetze geworden; der Entscheid liegt beim Volke und darum hat die Frage, ob wir hier eine kompakte Majorität haben, viel weniger praktische Bedeutung als die, ob wir für unsere Arbeit beim Volke eine kompakte Majorität haben. Aber wie ich Ihnen bereits gesagt habe, es braucht niemand zu befürchten, dass eine wirklich bestehende Majorität zerstört werden wird. Wohl aber kann beim jetzigen Verfahren eine wirkliche Majorität in die Minorität versetzt werden durch eine praktische Wahlkreiseinteilung. Wer darauf hält, dass die Majorität

unter allen Umständen König ist, der wird kein Wahlsystem finden, das besser ist, als das proportionale.

Nun sagt man uns, es werden durch das proportionale Wahlverfahren die hervorragendsten Männer aus den Räten beseitigt werden; die Kapazität des Rates werde auf ein tieferes Niveau herabgedrückt, jeder erscheine mit einem Mandat impératif, es gebe keine Diskussion mehr, jeder sei eingeschworen als Vertreter einer bestimmten Partei, es habe keinen Zweck mehr, zu diskutieren, das Resultat sei schon vorher gegeben. Sie gestatten mir hier eine kleine Citation von einem Gegner der Initiative. Herr Jeanhenry, der zu denjenigen Proportionalisten gehört, die im Kanton dafür sind, im Bunde aber dagegen, hat bei der Beratung im Jahre 1898 folgendes gesagt:

«Mais ce que l'on peut dire en faveur du système électoral nouveau inauguré dans le canton de Neuchâtel, et je confirme ici ce que M. Calame-Cohin a dit sur ce point, c'est qu'il a amené un plus grand nombre d'électeurs au scrutin. Auparavant beaucoup d'électeurs s'abstenaient, parce qu'au moyen de leurs seules forces ils ne pouvaient arriver à faire passer, dans leur collège, des candidats de leur bord. Je constate également que le niveau intellectuel du grand conseil s'est élevé, attendu que la représentation des minorités se produisant dans tous les arrondissements, ce sont les têtes de listes, les hommes les plus capables des divers partis, qui ont été nommés. Et en arrivant dans le petit parlement neuchâtelois ces hommes ont apporté avec eux une somme de connaissances, d'intelligence et d'expérience qui n'y étaient pas ou y étaient dans une proportion moindre lorsqu'ils ne pouvaient faire entendre leurs voix.»

Das ist eine schlagende Ausführung. Es liegt auf der Hand, dass ein solches Wahlverfahren die Wahl von Vertretern sichert, für welche nicht die sogenannten grossen populären Eigenschaften, sondern nur das eigentlich Wesentliche: Kenntnisse, Geschäftstüchtigkeit, Unparteilichkeit und weiter Blick angeführt werden kann. Diese Leute werden von ihren Gesinnungsgenossen viel eher in die Räte gebracht werden können, als wenn man genötigt ist, auf alles andere, und namentlich auf die Mehrheitspartei Rücksicht zu nehmen.

Ein Einwand, den man eigentlich kaum mehr ernst nehmen darf — gestatten Sie mir diese Bemerkung — ist der, dass es verschiedene Systeme der Proportionalvertretung gebe und dass sie nicht leicht verständlich seien. Es ist ja richtig: in den letzten 50 Jahren, während welcher man in allen Ländern an der Einführung dieser Systeme gearbeitet hat, ist man nicht von einem Tag auf den andern zu einem bestimmten, definitiven System gekommen, sondern man hat die Idee aufgestellt und versucht, sie praktisch zu gestalten. Man ist dann auf diesem Gebiete, wie auf allen andern, zu Verbesserungen gekommen, und jeder kann sich mit wenig Mühe davon überzeugen, dass jetzt in Ländern, die grösser sind, als die Schweiz, Systeme praktisch angewendet werden ohne irgendwelche Schwierigkeiten und dass die Anwendung dieser Systeme zu einem mathematisch richtigen Resultate führt.

Und was die Verständlichkeit betrifft — ich nehme an, dass die Bürger des Kantons Genf, des Kantons Neuenburg, des Kantons Schwyz und ver-

schiedener anderer Kantone, welche das Proportionsystem eingeführt haben, dasselbe verstehen, und was die Wähler des Königreichs Belgien verstehen — wobei daran erinnert werden muss, dass im belgischen Gesetze ganz besonders Rücksicht auf die zahlreichen Analphabeten genommen werden musste — was diese Analphabeten verstehen, werden unsere Schweizerwähler in allen übrigen Kantonen auch verstehen, und es ist ja gar kein Zweifel, dass sie es verstehen. Die Rechnung, dass ein Viertel der Wähler Anspruch auf ein Viertel der Vertreter und die Hälfte der Wähler auf die Hälfte der Vertreter hat, ist so einleuchtend und so klar, dass sie verstanden werden muss.

Und wenn man uns entgegenhält, die Systeme, die wir jetzt haben, seien alle noch nicht der Ausdruck der Vollkommenheit, so frage ich Sie: Wann haben Sie jemals hier ein Gesetz beraten und angenommen und vor das Volk gebracht, von welchem irgend einer sagen konnte, es sei vollkommen! Sie haben im Gegenteil gesagt: Was wir hier bringen, ist nach unserer Ueberzeugung ein Fortschritt, schafft die und die Vorteile und wir können mit gutem Gewissen unserm Volke die Annahme empfehlen. Aber wir haben niemals gewartet, bis wir etwas Vollkommenes hatten. Es ist überflüssig, Ihnen hier Beispiele zu citieren. Und übrigens ist das ein Argument, das man verstehen würde aus dem Munde eines verknöcherten Anhängers des Alten, der sich vom Alten nur trennen kann, wenn er auch keinen Schein von Grund mehr hat, daran festzuhalten. Aber ist das ein Argument, das uns eine Fortschrittspartei bringen kann, eine Partei, die den Anspruch erhebt, alle Fortschritte, die wir im Vaterlande realisiert haben, selbst veranlasst und geschaffen zu haben? Hätten Sie mit diesem Argumente irgend einen Fortschritt erzielt? Wir würden auf demselben Boden stehen, auf dem wir schon vor 20, 30 Jahren standen, wenn wir so argumentieren wollten!

Der Einfluss des proportionalen Wahlverfahrens auf das Parteileben ist in den abschreckendsten Farben geschildert worden. Wenn man die Reden unserer Gegner anhört, sollte man meinen, es habe bisher nirgends Parteien gegeben, keine Parteiherrschaft — im guten Sinne des Wortes genommen — und wir seien nun im Begriff, dieses Gebilde zu schaffen, zum Schaden unseres Volkes. Aber, meine Herren, man soll doch nicht so übertreiben. Es hat zu allen Zeiten Parteien gegeben und wird zu allen Zeiten solche geben, solange sich Leute zusammenfinden, die in der Oeffentlichkeit die Fragen, welche das Gemeinwesen betreffen und die Wahlen, welche vorzunehmen sind, besprechen. Es werden sich immer Meinungsverschiedenheiten bilden und verschiedene Temperamente kund thun. Es wird immer Parteien geben und muss Parteien geben, sie sind eine Bedingung unseres öffentlichen Lebens und des Fortschrittes in demselben. Also, wir schaffen sie nicht, aber wir verschärfen sie auch nicht, weil wir die Wähler viel weniger, als das nach dem jetzigen Verfahren der Fall ist, nötigen, ihre politische Ueberzeugung entweder zu unterdrücken, weil sie dieselbe nicht mit Erfolg zur Geltung bringen können, oder ganz oder teilweise aufzugeben, weil sie nur durch den Anschluss an die Mehrheitspartei erwarten können, ihren Ansichten Geltung zu verschaffen.

Ich halte es für ganz überflüssig, unser gegenwärtiges Parteileben zu schildern. Sie kennen es

von jeder Wahl her. Jede Partei, keine ausgenommen, stellt ihr Programm auf und beschwört die Wähler bei allem was heilig ist, zu ihrer Fahne zu schwören und mit ihr zu marschieren, und wenn die Gewählten einer Partei ihrerseits Wahlen zu treffen haben, so bringen sie hierbei wiederum ihre Meinung zum Ausdruck. Und da will man uns sagen, wir kennen keine Abstimmung nach Parteien, keine Parteiherrschaft! Wir werden sie kennen, wir haben sie immer gekannt, und sie ist nicht zu beseitigen. Was wir beseitigen wollen und was unser Verfahren beseitigen wird, das sind die Uebelstände und Auswüchse derselben.

Und nun der Einfluss des Proportionalverfahrens auf die Gewählten. Nichts ist unrichtiger, als die Behauptung, es werde dann jeder als eingeschworener Parteimann in das Parlament kommen und jede Diskussion sei hier ausgeschlossen. Gerade weil in dem Parlamente, wie es nach dem verlangten Wahlverfahren konstituiert sein wird, jede Richtung vertreten sein wird, werden sich auch die verschiedensten Meinungen darin kund geben und gerade deshalb wird die Diskussion eine fruchtbringende und sachliche und tiefgehende sein.

Nunmehr noch einige Worte über das Verhältnis unseres Vorschlages zu den gegenwärtig bestehenden Staatseinrichtungen. Man hat natürlich nicht ormangelt, auch heute wieder auseinanderzusetzen, dass dieses Verfahren, und möchte es noch so vortrefflich sein, auch deshalb nicht angängig sei, weil es nicht in allen Kantonen durchgeführt werden könne, und man hat darin — es ist das besonders durch den französischen Referenten der Kommissionsmehrheit ausgeführt worden — sogar eine grosse Gefahr für den Föderalismus erblicken wollen und auseinandergesetzt, es sei das eigentlich der schwerste Schlag gegen die kantonalen Grenzen, und man hat beigefügt, dass unsere Verfassung durch die Schaffung des Ständerates schon genügend für die Vertretung der Minderheit gesorgt habe, und die unausbleibliche Folge der Annahme der Initiative werde die sein, dass entweder der Ständerat beseitigt oder auf eine andere Basis gestellt werde. Was ist denn die Grundlage unserer gegenwärtigen Verfassung? Einerseits der Ständerat, in welchem jeder Stand, ohne Rücksicht auf die Zahl der Bevölkerung, zwei Vertreter hat, andererseits der Nationalrat, welcher das Volk vertreten soll, indem auf eine bestimmte Anzahl von Seelen ein Vertreter zu wählen ist. An diesem Verhältnisse wollen wir nicht ändern und wird durch unsern Vorschlag nichts geändert, es sei denn, dass durch die Annahme der Initiative die in der Verfassung geforderte Vertretung des Volkes, auf 20,000 Seelen ein Vertreter, um ein Gewaltiges ihrer Verwirklichung näher gebracht wird, als das nach dem gegenwärtigen Verfahren der Fall ist, weil Sie nach unserm System wirkliche Vertreter aller Richtungen finden und erhalten werden und nicht nur Vertreter der Majorität. Wenn man den Grundsatz aufstellen will, dass die Proportionalvertretung im Nationalrat mit der Vertretung der Stände im Ständerat unvereinbar sei, so muss man notwendig von der Behauptung ausgehen, dass im Nationalrate nur die Mehrheit einen Anspruch auf Vertretung haben könne. Denn sonst ist die Aenderung des Principes kein Einbruch in das Verhältnis, das wir gegen-

wärtig haben, und niemand wird heute mehr diesen Grundsatz proklamieren und verteidigen wollen.

Und nun die zweite Einwendung. Es ist sicher und jeder, der sich mit dem Proportionalverfahren irgendwie beschäftigt hat, wird zugeben müssen, dass es um so besser und sicherer funktioniert, je grösser die Wahlkreise sind, und wenn jemand ein Gesetz und eine Wahlkreiseinteilung zu machen hätte, wobei er sich um nichts Geschichtliches und keine gegebenen Grundlagen zu kümmern hätte, wenn man ihm nur ein Land übergeben und ihm sagen würde: teile nun ein, wie es am besten ist, so würde er entweder nur einen Wahlkreis machen oder er würde das Land in eine bestimmte Anzahl möglichst grosser und gleichmässiger Bezirke einteilen. Das ist unzweifelhaft. Meine Herren, wollen wir unser Verfahren auf einer solchen Grundlage aufbauen? Es ist in einer frühern Beratung hier bemerkt worden, unsere Demokratie sei keine theoretische, sondern eine geschichtliche; sie beruht auf bestimmten geschichtlichen Grundlagen und diese Grundlagen sind die Kantone und ein Vorschlag, der verlangen würde, dass die Kantonsgrenzen für diesen oder andere Zwecke beseitigt würden, wäre zum vornherein verurteilt. Deshalb sind es auch nicht die Freunde des Proportionalverfahrens, unter denen sich auch die Freunde der Kantone befinden, welche diese Einwendung bringen, sondern es sind die Gegner des Proportionalverfahrens, welche zum Teil viel weniger grundsätzliche Verteidiger der Kantonsgrenzen sind, als die Vertreter der kleinen Kantone, die heute für das Verfahren eintreten. Es ist ja ganz klar, dass kein Mittel zur Beseitigung der Initiative besser ist, als jenes: das Wahlverfahren mit den Kantonsgrenzen für unvereinbar zu erklären. Und man hat es ja auch bei den früheren Beratungen jeweilen mit Geschick und Erfolg verstanden, eine solche Bestimmung anzuhängen, so dass schliesslich, wenn alle Eventualanträge angenommen waren, beinahe niemand mehr da war, der die Vorschläge in dieser Form annehmen wollte. Heute sind wir in der glücklichen Lage, dass wir die Initiative unverändert, in dem Wortlaute, wie sie gestellt worden ist, ohne Beseitigung der Kantonsgrenzen, vor das Volk bringen können.

Es ist aber auch ein unberechtigter Vorwurf, wenn man sagt, dass das Proportionalverfahren nicht überall gleichmässig anwendbar sei. Ich will hier keine Wortklauberei treiben. Es ist klar, dass, wenn in einem Kreise nur ein Vertreter zu wählen ist, nur eine Partei ihn erhalten kann. Aber das Princip ist überall dasselbe, in Einer-, Zweier- und Dreierwahlkreisen und in den Kreisen mit mehr Vertretern, und Sie können die Definition dieser Wahlen ohne Rücksicht auf die Zahl der zu wählenden Vertreter in einem Paragraphen redaktionell so aufstellen, dass sie auch für den Einerkreis gilt. Selbstverständlich muss eine Partei, um einen Vertreter zu erhalten, mehr als die Hälfte der Stimmen aufbringen, gerade wie in einem Zehnerkreise eine Partei, um einen Vertreter zu erhalten, mehr als den zehnten Teil der Stimmen aufbringen muss. Das Resultat ist natürlich das, dass in einem Einerwahlkreis nur eine Partei zur Vertretung kommt.

Ist nun das ein Grund, um die ganze Initiative zu verwerfen? Was sind die praktischen Konsequenzen? Wir haben, glaube ich, vier Einerwahl-

kreise und zwei Zweierwahlkreise; bei den letztern trifft der Einwand nicht zu, dass nur eine Mehrheitspartei zur Vertretung kommen könne. Wenn die Minderheitspartei eine genügende Anzahl von Anhängern hat, mehr als $\frac{1}{3}$, so wird sie auch eine Vertretung erhalten. Was aber ist die praktische Folge in diesen Einerwahlkreisen? Sie ist die, dass ein ganz minimaler Teil unseres Rates von der Mehrheitspartei gewählt wird, aber so, dass unzweifelhaft sich die Resultate kompensieren. Es wird kein Mensch behaupten wollen, dass irgend ein Einfluss auf den Gesamtcharakter des Nationalrates stattfinden wird. Und was ist denn dieser kleine minimale Uebelstand gegenüber dem Uebelstande, dass ganze, zahlreiche, nach Tausenden und Zehntausenden zählende Klassen von Wählern unter dem gegenwärtigen Systeme gar nicht vertreten sind? Es ist eine Eigentümlichkeit dieser Diskussion über das proportionale Wahlverfahren, dass kleine Uebelstände, die in der Natur der Sache liegen und nicht beseitigt werden können, weil u. a. ein Vertreter nicht geteilt werden und nur ein ganzer Mann geschickt werden kann, aufgebauscht und ins Feld geführt werden, als ob nicht dieselben Uebelstände in hundert- und tausendfach höherem Grade bei dem jetzigen Systeme Platz griffen.

Und nun die Gefahr für unsere föderative Verfassung. An diese Gefahr werden vor allem die Föderalisten nicht glauben und kein einziger wird dadurch abgehalten, für die Initiative zu stimmen. Unsere Verfassung ruht in dieser Beziehung auf einer Grundlage, die noch ganz andere Angriffe aushalten wird, als die Angriffe derjenigen, welche das proportionale Verfahren zu Fall bringen möchten. Kein Mensch wird glauben, dass, wenn wir die Initiative annehmen und infolgedessen in den Kantonen Ob- und Nidwalden, Uri, u. s. w. nur die Mehrheit ihre Vertretung findet, deshalb ein Antrag auf Revision der Verfassung, auf Aufhebung der Kantons-grenzen zur Bildung von Wahlkreisen, gestellt werden wird. Kein Mensch wird sich erlauben, einen solchen Antrag zu bringen. Also können sich die Föderalisten in dieser Beziehung vollständig beruhigen, wenn es überhaupt nötig sein sollte. Und die Centralisten sollten aus dieser Hülfe, die ihnen da unerwartet zuteil wird, eigentlich noch einen Vorteil ziehen und zustimmen, um so ihren Ideen zum Durchbruch zu verhelfen.

Ich will Ihre Geduld nicht mehr lange in Anspruch nehmen. Der französische Berichterstatter der Mehrheit hat hauptsächlich mit den Verhältnissen in seinem Heimatkantone argumentiert. Ich nehme an, dass von anderer Seite, die mit diesen speciellen Verhältnissen besser bekannt ist, darauf könne geantwortet werden. Ich habe meinerseits die principiellen Punkte, die hervorgehoben worden sind, bereits beantwortet und erlaube mir nur, zur Unterstützung der Ansicht, dass die Verhältnisse, welche das proportionale Wahlverfahren in Genf gezeitigt hat, nicht so übel sind, einen Zeugen anzurufen, den auch Herr Vincent nicht rekusieren wird. Es hat sich in Genf darum gehandelt, auf die Frage zurückzukommen und das proportionale Wahlverfahren abzuschaffen, und da hat ein Redner folgendes ausgesprochen: «Nous ramener au système majoritaire serait consacrer le retour à une véritable iniquité électorale, à laquelle je ne prêterai pas la main, ni ne donnerai mon vote.» Der Redner war

Herr Ständerat Gavard! Sie werden daraus den Schluss ziehen können, dass sich auch unter den politischen Freunden des Herrn Vincent hervorragende Vertreter finden, welche das Resultat des proportionalen Wahlverfahrens im Kanton Genf ganz anders taxieren, als er es gethan hat.

Und nun will ich Sie nicht länger aufhalten, da wir wissen, wie Sie stimmen werden. Wir werden uns bemühen, das Resultat Ihrer Abstimmung, so viel in unserer Kraft liegt, durch ein Volksvotum zu beseitigen; wir werden in diesem Kampfe mit bestem Gewissen und vollster Ueberzeugung vor unser Volk treten. Wir haben das Bewusstsein, dass wir hier etwas verlangen, das eine Forderung der Gerechtigkeit und des Friedens ist, das zur friedlichen und gedeihlichen Entwicklung unseres Gemeinwesens mächtig beitragen wird. Es ist möglich, dass die Mehrheit der Stimmberechtigten bei diesem ersten Anlaufe unsere Ansichten nicht teilen wird. Ich hoffe zwar, es werde anders sein; aber es ist möglich, dass ich mich täusche. Wir werden uns dadurch nicht entmutigen lassen. Es handelt sich hier nicht um die definitive Ablehnung einer unreifen Idee. Es handelt sich höchstens um eine Vertagung, und wir werden, früher oder später, wiederkommen, mit zahlreicheren Hülfsstruppen, und ich meinerseits hege die feste Ueberzeugung, und an mehr als einem Orte haben Thatsachen meine Ueberzeugung gekräftigt, dass mancher entschiedene Gegner der Initiative durch Thatsachen genötigt sein wird, die Zweckmässigkeit und Notwendigkeit des neuen Systems anzuerkennen, weil sich die Parteiverhältnisse vielerorts mehr und mehr in der Weise zuspitzen, dass nur noch ein wohleingerichtetes und geordnetes Proportionalwahlverfahren zu einem klaren und einwandfreien Resultate führen kann.

Ich empfehle Ihnen nochmals, dem Initiativ-begehren Ihre Zustimmung zu geben.

M. Bioley, rapporteur français de la minorité de la commission: La question soumise à nos délibérations m'apparaît comme une des plus importantes qui aient été agitées au sein du parlement. Dans un pays de démocratie représentative, la paix et le bien-être de la nation dépendent en grande partie d'un bon régime électoral. Et, ce régime ne saurait être bon qu'à la condition d'être assis sur des lois de justice et de vérité, faisant la part équitable de chacun, assurant entre les citoyens l'égalité inscrite dans la constitution, qui est la loi suprême, contre laquelle aucune loi organique ne saurait prévaloir et s'efforçant, dans la mesure du possible, d'obtenir que la représentation nationale soit l'image fidèle de la nation représentée.

C'est une loi semblable que les signataires de l'initiative vous demandent aujourd'hui, et que la minorité de votre commission vous demande avec eux.

Avant de m'engager dans le vif du débat, permettez-moi de déclarer que je suis un partisan convaincu et de vieille date de la représentation proportionnelle, j'en suis un partisan absolument désintéressé. Je l'ai proposée dans mon canton, il y a un quart de siècle, soutenu alors par la majorité du

parti conservateur et combattu par le gros du parti libéral. Une seconde fois, 20 ans plus tard, j'ai lutté encore en sa faveur, combattu cette fois-ci par la majorité de mon parti et soutenu par le gros du parti libéral-radical. Je l'ai fait, Messieurs, en bravant bien des injustices et des procédés qui m'ont été pénibles. Je l'ai fait dans cette conviction intime que les années et les discussions ultérieures n'ont fait qu'affermir, que la représentation proportionnelle ne pouvait être nuisible à aucun parti, quel qu'il soit, mais que, comme toute oeuvre de justice et de vérité, elle ne pouvait que profiter à tous, en vertu de cette maxime toujours vraie que la justice seule élève les nations, et que l'injustice rend les peuples malheureux.

Cet esprit, dont je me suis pénétré sur le terrain cantonal, sera aussi celui dont je m'inspirerai dans cette enceinte. A ce propos, j'ai entendu, hier, avec peine l'honorable président de la commission chercher à envenimer le débat en prétendant que le parti catholique, partisan de la représentation proportionnelle, était mu par des considérations étroites et égoïstes, attendu que dans une réunion tenue à Einsiedeln, ce parti avait fait des calculs desquels il ressortait qu'il gagnerait quelques sièges au sein de cette assemblée. Messieurs, contre cette allégation je proteste. Il est évident que chaque parti aura fait de pareils calculs de probabilité, ne fût-ce qu'à titre de curiosité statistique. Et qu'y a-t-il à y redire? Pourquoi donc les catholiques seraient-ils suspectés dans la sincérité de leurs convictions proportionalistes parce que la réforme projetée, et dont ils n'ont pas pris l'initiative, aurait, à côté de son grand mérite d'être juste, le mince avantage pour eux de leur donner peut-être 2 ou 3 représentants de plus sur l'ensemble de la Suisse? Car leurs espérances ne peuvent aller au-delà. Voudrait-on qu'un parti ne puisse faire preuve de patriotisme et ne puisse échapper au soupçon d'égoïsme qu'à la condition de repousser toutes les mesures qui ne lui seraient pas désavantageuses? La prétention serait certes un peu forte. Mais, en ce cas, je prierai le parti dont M. Gallati a été l'organe de faire un peu montre de cette abnégation, qu'il serait peu séant de n'exiger que des seuls partis de minorité.

M. Gallati nous dit que tous les partis sont représentés dans le parlement, que dès lors ils n'ont pas de raisons pour se plaindre, que la représentation proportionnelle perd sa raison d'être. La prétention est assez singulière. Mais, si les partis ont réellement la représentation à laquelle ils ont droit, ils auraient déjà la représentation proportionnelle? Et dès lors je ne comprendrai pas pourquoi l'on éprouve tant de répugnance à inscrire dans la loi ce qui est consacré en fait. Mais s'il en est autrement, si cette représentation équitable dont parlait M. Gallati n'existe pas, si des disproportions choquantes sont signalées entre les courants électoraux et la représentation au sein du parlement, alors l'argumentation de M. Gallati se retourne contre lui et la conclusion qu'il a émise, et puisqu'il veut une représentation équitable, il faudra bien nécessairement rompre avec le régime actuel.

Avant de passer à quelques autres objections, que je me propose d'examiner plus loin, voyons un peu, Messieurs, les principaux avantages que le système proportionnel nous présente.

Que la représentation proportionnelle soit un principe juste, on ne le conteste au fond guère. Les adversaires de la réforme se retranchent surtout derrière des difficultés d'application. La maxime: «A chacun sa légitime part», est certainement une formule supérieure et préférable à celle qui dit: «Tout aux uns (la majorité), rien aux autres (la minorité).» Je n'insisterai donc pas davantage sur ce premier point, et j'en arrive à ce second argument, qui est pour moi d'une valeur irréfutable, à savoir que, non seulement le principe proportionnel est juste, mais que, seul, il est en harmonie avec le principe de l'égalité des citoyens, posé à l'art. 4 de la constitution, à savoir que tous les citoyens sont égaux et qu'il n'y a en Suisse point de privilège.

Or, je vous le demande, y a-t-il égalité de traitement entre tous les citoyens du pays lorsque, comme nous le voyons aujourd'hui, avec le système majoritaire, des partis plus considérables en nombre sont privés de toute représentation, alors que des groupements beaucoup moins importants sont représentés par un ou plusieurs députés? N'y a-t-il pas un privilège évident en faveur de ces derniers et au détriment de ces premiers?

Il n'y a rien de plus éloquent que les chiffres. On peut admettre que le nombre des participants au vote est dans la proportion de $\frac{1}{3}$ par rapport à la population totale. Dans un collège nommant deux députés nous aurions ainsi 8000 votants, et, dans ce collège, la majorité, avec 4100 électeurs, obtiendrait deux représentants. Mais ce n'est pas ce qui nous choque le plus. Prenons d'autre part un arrondissement de cinq députés, avec 20,000 votants. La majorité, avec 10,100 voix fera passer les cinq candidats, et les 9900 restés en minorité ne seront pas représentés. Il y a déjà inégalité et injustice entre les citoyens de ce même arrondissement. Mais que dites-vous de ces 9900 électeurs qui, dans ce second arrondissement sont privés de toute représentation, alors que, dans le premier arrondissement, 4100 citoyens envoient deux députés pour les représenter à la chambre? Franchement, est-ce là l'égalité que proclame et veut la constitution?

Prenons un autre exemple. Voici un arrondissement de trois députés, dans lequel l'opinion est plus ou moins unanime. Il y a de ces arrondissements-là, j'en connais. Les 12,000 votants de cette circonscription éliront trois députés. C'est juste. Mais voici un arrondissement de cinq députés, où les opinions sont partagées en deux camps, une majorité comptant 12,000 adhérents et une minorité n'en ayant que 8000. Les 12,000 feront, n'est-il pas vrai, passer leurs cinq candidats. Mais pourquoi, dites-le moi, ces 12,000 auraient-ils cinq représentants, tandis les 12,000 autres n'en ont que trois? Serait-ce parce qu'ils ont 8000 opposants en face d'eux? Mais en bonne logique, il semblerait que les 12,000 qui n'ont point trouvé d'opposition doivent être plus forts que les 12,000 qui ont eu à compter avec 8000 contradicteurs. On arrive à cette anomalie étrange que 12,000 électeurs élisent trois représentants et 12,000 contre 8000 électeurs cinq représentants.

Car, enfin, il faudra bien déduire ces 8000 opposants du chiffre de la majorité, si l'on veut apprécier la force restante et véritable de celle-ci. En d'autres termes les 12,000 de la seconde circonscription sont représentés dans une proportion cinq

fois plus forte que les 12,000 du premier arrondissement, puisque si vous retranchez 8000 de 12,000 il reste 4000, chiffre normal ayant droit à un député, comme 12,000 ont droit à trois. Je pourrais multiplier les exemples, en citer de bien plus choquants encore.

Je prends un collègue à deux arrondissements où il se trouve deux partis d'égale force. C'est précisément le cas de l'arrondissement que je représente. Le jour du scrutin, 4000 électeurs sont en face de 4000 autres. Donc, point de majorité. Du moins, c'est ainsi que le veut le système majoritaire dans ce cas spécial. Il serait plus juste, plus équitable selon moi que chacun des 4000 ait droit à un représentant. Mais il n'y a pas de majorité, et il faut absolument que les citoyens appartiennent à un parti de majorité pour être quelque chose et compter dans la république.

Donc, il n'y a point de majorité au premier tour. Les deux partis s'en retournent bredouille, n'ayant fait passer aucun de leurs candidats. Que va-t-il se produire? On reviendra au scrutin. Or, nous savons tous qu'un corps électoral, si honnête qu'il puisse être dans son ensemble, renferme nécessairement et malheureusement quelques individualités d'une moralité douteuse, quelques alcoolisés, pas assez cependant pour se voir privés de leurs droits électoraux, quelques miséreux qui ont su éviter de tomber sous le coup du code pénal, mais qui, peut-être pour un verre de schnaps ou une pièce de cent sous, vendront leur vote. Nous sommes obligés de prendre les choses comme elles sont, sans oublier que l'humanité n'est point parfaite.

Les deux partis se représenteront donc aux urnes dans les mêmes conditions que la première fois, devant les mêmes électeurs, mais l'un d'eux n'aura pas reculé devant la triste nécessité de se procurer un petit renfort de ces voix invouables, par des procédés peut-être moins avouables encore. C'est grâce à l'appoint de ces quelques hommes tarés qu'il y aura un parti victorieux. Pour tout homme d'honneur, de coeur et de bon sens, n'est-il pas vrai que le parti qui aura employé des moyens semblables pour arriver à triompher ne se sera pas en réalité grandi, mais bien plutôt amoindri, que c'est l'autre parti, qui ne s'est pas livré à de pareilles manoeuvres, auquel iront l'estime et le véritable succès!

C'est une raison de plus pour moi d'être un partisan fervent du système proportionnel, qui diminue dans une proportion considérable les moyens de fraude, d'intrigues et autres non moins louches.

Je passe à certaines objections de principe.

L'adoption du système proportionnel entraînerait nécessairement, dit-on, une révision des art. 72 et 73 de la constitution dans le sens de la suppression de l'idée cantonale, que les petits cantons continueraient à voter d'après le système majoritaire, tandis que les autres pratiqueraient le système proportionnel, que l'égalité dès lors n'existerait plus entre les cantons. Je suis très édifié de ce souci poussé à l'extrême du maintien de l'égalité des citoyens, surtout de la part d'une assemblée qui a procédé avec une si grande inégalité de poids et de mesures dans la répartition actuelle des arrondissements électoraux, en établissant par exemple trois arrondissements dans des cantons de même population que d'autres qui n'en ont qu'un.

Mais cette objection est apparente, elle ne tient pas debout si on l'examine à la lumière des principes qui doivent nous guider dans ce débat.

M. le député Amsler a fait une proposition dans la session de juin 1898, à l'occasion de la motion Wullschleger, pour demander qu'au cas où elle serait acceptée, il y fut fait une adjonction dans le but d'établir autant que possible des arrondissements de trois députés, en supprimant au besoin les limites des cantons. M. le député Amsler crut être très habile, et il l'a été jusqu'à un certain point, en empêchant d'intervenir un vote qui peut-être eût renvoyé l'examen de la question au conseil fédéral, puisque tronquée comme elle l'était par l'acceptation de l'amendement éventuel de M. Amsler, un grand nombre de proportionnalistes, à commencer par M. Wullschleger lui-même, se sont vus obligés de voter contre cette motion. Si habile qu'on soit, on ne pense pas à tout. M. le député de Zurich, où la représentation proportionnelle, pour le dire en passant, aurait cependant tout particulièrement sa raison d'être, a oublié que ce même art. 72 de la constitution fédérale, qu'il a invoqué pour en demander la révision éventuelle, consacrait précisément une exception qui pourrait, en vertu des principes d'égalité, encore beaucoup moins se tenir debout que le maintien des limites cantonales, si l'on parle d'inégalité entre les cantons, ce que je conteste du reste formellement, et j'établirai qu'il n'y en a pas.

L'art. 72 de la constitution fédérale dit:

«Le conseil national se compose de députés du peuple suisse, élus à raison d'un membre par 20,000 âmes de la population totale. Les fractions en sus de 10,000 âmes sont comptées pour 20,000.

Chaque canton et, dans les cantons partagés, chaque demi-canton, élit un député au moins.»

Cet article est la reproduction textuelle de celui inséré dans la constitution de 1848. Or, en 1848, les populations des cantons et demi-cantons d'Uri, Obwald, Nidwald, Appenzell Rh. Int., dépassaient d'un chiffre si minime celui de 10,000 âmes qu'il était vraisemblablement permis de croire qu'avec une légère baisse de population au recensement prochain, la population de l'un ou l'autre descendrait au-dessous de 10,000 âmes. Le législateur a voulu que, même sans avoir une population de 10,000 âmes, qui est déjà l'exception à la règle (20,000 âmes), ces petits cantons eussent droit quand même à un député au moins, en vertu de cette considération primordiale que dans un état fédératif, il ne pouvait pas y avoir un seul état qui fût mis dans l'impossibilité de faire entendre sa voix dans la seconde comme dans la première chambre. Je vous le demande, Messieurs, à supposer, je le répète, que l'introduction du vote proportionnel créât deux catégories de cantons quant au système électoral, ne devrait-on pas admettre quand même que les limites cantonales seront respectées!

Je vais plus loin et je prétends que l'introduction du vote proportionnel avec le maintien des limites cantonales pour déterminer celles des arrondissements ne crée aucune inégalité de traitement entre les cantons qui nomment plusieurs députés et ceux qui n'en nomment qu'un seul. Dans toute discussion il faut une base solide, or quelle est la base du système proportionnel? Elle n'est autre que le

quotient, c'est-à-dire le nombre des électeurs prenant part au vote divisé par celui des députés à élire. Ce quotient est en moyenne 4000, chiffre qui doit être tenu comme le montant normal du quotient puisqu'il est le $\frac{1}{5}$ d'une population de 20,000 habitants. Dans les cantons à un seul arrondissement il n'y a qu'un seul quotient électoral et les électeurs de ces arrondissements ne seront pas traités autrement que ceux des autres cantons ou arrondissements. Prenons par exemple un canton qui n'a même pas une population de 20,000 âmes, le canton de Nidwald qui n'a que 13,000 habitants, ce qui correspond à 2600 électeurs. Ce demi-canton est susceptible d'être partagé en ce qui concerne ses opinions, puisque nous y avons vu des élections ne donner une majorité supérieure que de une ou deux voix au chiffre atteint par la minorité. Le chiffre normal du quotient donnant droit à la représentation étant de 4000 comme je viens de le dire, les cantons ou demi-cantons dont la population est inférieure à 20,000 obtiendront donc une représentation pour un chiffre moins élevé. Eh bien, je le demande, si la majorité elle-même se trouve ici au bénéfice d'une exception, peut-on dire que la minorité soit traitée d'une manière injuste?

Prenons un exemple, rien n'est plus saisissant: supposons un arrondissement à cinq députés ayant une population de 100,000 âmes, soit 20,000 votes. Le parti A aura 13,900 voix et le parti B 6100. Ce chiffre de 13,900 assurera au parti A trois représentants plus une fraction de 1900 voix, les 6100 voix du parti B lui assureront un représentant plus une fraction de 2100 voix. Le parti A aura donc trois députés et perdra une fraction de 1900 voix, le parti B aura deux représentants dont un pour une fraction de 2100 voix. Dans d'autres arrondissements par contre, une fraction inférieure à celle de 1900 que perd le parti A donnera droit à la représentation. Ces anomalies existent parce qu'il y a une limite à laquelle il faut se restreindre, c'est celle du quotient qui est la norme. Chaque fois que vous avez une population équivalente au quotient vous pouvez former un arrondissement séparé sans porter atteinte aux droits de qui que ce soit.

J'en arrive maintenant aux objections de principe formulées par l'honorable M. Ruffly, alors conseiller fédéral. M. Ruffly, pour lequel je professe la plus profonde estime, nous a fait des objections de forme auxquelles je ne m'arrêterai pas, parce que malgré la haute position qu'il occupait, je me permets de ne pas les tenir pour sérieuses. Il nous a dit qu'il y avait tant de systèmes en présence que l'on ne savait lequel choisir. C'est comme si l'on disait que parce que tout chemin mène à Rome, on ne peut y aller, parce que l'on ne sait pas où passer! Si je voulais m'attarder sur ce terrain du reste, je pourrais en dire autant pour les systèmes majoritaires, il n'y a que l'embarras du choix. Mais M. Ruffly nous a dit autre chose. Je cite textuellement ses paroles reproduites dans le bulletin sténographique de juin 1898:

«La représentation proportionnelle ne manquerait pas non plus de faire sentir son influence néfaste sur la marche et la valeur des délibérations du conseil.

Elus de petits groupes et non plus les élus de l'ensemble du peuple, les membres du conseil auraient un mandat quasi-impératif. Dès lors à quoi

serviraient les délibérations? Aujourd'hui vous discutez, vous cherchez à vous convaincre les uns les autres, vous jurez de n'obéir qu'à votre conscience. En serait-il encore ainsi lorsque vous dépendriez d'un comité et d'un petit noyau d'électeurs? D'une assemblée vivante et parlante, ne risquerions-nous pas de faire un corps sans vie?»

L'étrangeté de cette objection m'a singulièrement surpris de la part d'un esprit aussi lucide que celui de l'honorable M. Ruffly. Comment donc avec, le vote proportionnel, tel qu'il est proposé, c'est-à-dire, avec 25 arrondissements électoraux, les députés se trouveraient-ils être moins les élus de l'ensemble du peuple pour devenir ceux de petits groupes, qu'aujourd'hui, où l'ensemble du corps électoral est divisé en 52 circonscriptions, et peut-être un plus grand nombre encore demain, selon le bon plaisir de la chambre? Je sais bien que, avec le système nouveau, la part de chaque parti sera faite d'une manière équitable. Mais cela vaudrait-il moins que le système actuel de compensation plus ou moins boiteuse, plus ou moins aléatoire, plus ou moins juste ou injuste, qui s'opère aujourd'hui par simple jeu du hasard, entre les divers arrondissements, en faisant, par exemple, que tel parti, complètement exclu d'un arrondissement par le procédé majoritaire, éprouvera une demi-satisfaction en pensant que ses co-religionnaires politiques sont, par contre, seuls représentés dans tel autre arrondissement. Mais quel avantage, franchement, trouve-t-on à ce système de contre-poids, si incertain et si défectueux? Quel avantage y a-t-il à exclure de toute représentation ici, un groupe important de citoyens, et là, un autre groupe non moins important appartenant à une opinion contraire? Le mieux n'est-il pas de donner à chacun exactement ce qui lui revient? Par le fait de compensations éventuelles qui seules corrigent dans une certaine mesure cette énormité du système majoritaire, qui s'appelle l'exclusion de la minorité et la représentation de ces mineurs par des étrangers à la famille animés d'un esprit d'hostilité, vous arriverez nécessairement à l'un de ces deux résultats: ou bien les compensations — ce qui est très peu probable — seront d'une réciprocité parfaitement égale, et alors vous arriverez par le vote majoritaire à composer la chambre exactement comme par le vote proportionnel, ou bien il en sera autrement (et il est à peu près certain qu'il en sera autrement), et alors vous restez dans l'injustice. Vous ne sortez pas de là.

En parlant de petits groupes, l'honorable M. Ruffly aurait-il peut-être voulu faire allusion à la représentation de certains groupes qui ne seraient pas encore représentés dans cette enceinte? Et où serait le mal? Car n'allez pas croire que tout groupe, si petit soit-il, sera représenté, comme on cherche à l'accréditer pour effrayer les profanes. Non, la représentation étant déterminée par le quotient et le quotient normal étant, comme on l'a dit, de 4 à 5 mille, il s'ensuit que pour être représenté, un groupe devra dans la règle mettre en ligne 4 à 5 mille votants. Prétendra-t-on qu'il est dangereux pour la république qu'un groupement de cette importance puisse faire entendre sa voix au sein d'une assemblée démocratique? Je ne saurais, pour ce qui me concerne, concevoir cette frayeur. Mais rassurez-vous, Messieurs, les partis existants, quel que soit le mécanisme électoral, seront demain comme ils le sont

aujourd'hui, tous plus ou moins représentés dans cette enceinte. Ce qui se passe ne nous prouve-t-il pas que ce n'est pas la proportionnelle — puisqu'elle ne fonctionne pas — qui engendre les partis, mais que ceux-ci sont préexistants à tout système électoral? Ce qui crée les partis, ce ne sont pas des dispositions organiques, quelles qu'elles soient, c'est la diversité des moeurs, des besoins, des intérêts, des opinions, des aspirations, des tendances et non pas les lois électorales. Et quand, sous l'influence de ces facteurs et d'autres encore, de nouveaux groupements surgissent et se développent, formulant de légitimes revendications et réclamant leur part de soleil, d'air, de liberté et de justice distributive, je ne verrai pas ce que l'on aurait à gagner et quel acte de sagesse l'on commettrait en prétendant les reléguer dans l'ombre.

Un autre motif est indiqué par honorable M. Ruffy contre la proportionnelle; dans le même discours que j'ai cité tout à l'heure je lis ces paroles: «Enfin l'action du conseil fédéral n'en serait-elle pas elle-même amoindrie?»

Oui, certes, car pour qu'un gouvernement puisse utilement remplir sa tâche, il doit pouvoir compter sur une majorité stable dans les chambres et non sur des groupements de minorité, constituant une majorité de hasard et variant d'un jour à l'autre.»

Une pareille objection tombant des lèvres d'un membre du conseil fédéral doit tout au moins nous surprendre. Pour moi, je me fais une idée plus haute de l'autorité supérieure de mon pays. J'estime qu'elle doit et qu'elle peut se mouvoir librement, en se mettant au-dessus des partis, sans être gênée dans son action par le souci des volontés ou des caprices de cette majorité, «stable», si chère au coeur de M. Ruffy. J'estime que, bien loin de voir son action amoindrie et son prestige diminué, le conseil fédéral sera d'autant plus respecté, d'autant plus écouté qu'il se montrera davantage le gouvernement de tous et toujours moins celui d'une majorité «stable», qui risque d'être servile quand elle n'est pas impérieuse. C'est bien ici plutôt que l'honorable M. Ruffy eût pu, en effet, manifester avec à-propos ses craintes du mandat impératif.

Les considérations développées par l'éminent magistrat, à l'endroit de la nécessité d'une majorité stable de gouvernement pourraient être vraies dans des pays organisés à l'instar des grands pays qui nous entourent, de la France et de l'Italie, par exemple, mais elles n'ont que faire chez nous, où notre régime parlementaire n'a heureusement pas de ressemblance avec le leur, et où nous ne voyons pas à tout propos poser la question de cabinet, même sur le plus futile incident, qui aurait momentanément déplacé la majorité. Qu'est-il donc besoin, chez nous, pour gouverner ou mieux pour bien administrer, d'avoir derrière soi une majorité systématique, alors que nous avons vu maintes fois et tout récemment dans un débat solennel, la majorité elle-même infliger au conseil fédéral des critiques qui avaient tout le caractère d'un blâme, tandis que, en tant d'autres occasions et quotidiennement, nous voyons les minorités de cette assemblée ne pas marchander au pouvoir directorial et exécutif supérieur leur concours loyal et désintéressé?

Non, cet état, proclamé indispensable, ne l'est point, dans notre Suisse instruite, cultivée, avancée, familiarisée avec le jeu des libres institutions et

mettant l'intérêt national au dessus de toute préoccupation. Non, je proteste, pour ce qui nous concerne, contre cette conception d'une assemblée partagée entre une majorité, soutien systématique de l'autorité directrice et une ou des minorités jouant nécessairement un rôle d'opposition. Non, majorité et minorité s'empresseront toujours, l'une comme l'autre, d'apporter au conseil fédéral leur concours dévoué pour la réalisation de toutes les mesures tendant au progrès et au bien-être de la patrie; majorité et minorité le lui refuseront sans hésitation comme sans parti-pris, quand elles estimeront que son initiative va à fin contraire. Et la réalisation de ces progrès et la satisfaction des besoins généraux n'en seront certes pas entravées du fait que toutes les aspirations pourront trouver leur expression dans cette enceinte. Je proteste encore contre cette parole imméritée, prononcée par l'honorable M. Ruffy, dans son discours auquel j'ai fait déjà allusion, à savoir que «pour les partisans de la proportionnelle les majorités sont toujours brutales et les minorités toujours opprimées.» Non, il n'est pas nécessaire d'être animé de préventions semblables pour oser réclamer l'application d'une mesure d'équité et une réforme qui doit mettre la loi en harmonie avec la constitution.

Ces sentiments, Messieurs, soyez en bien sûrs, ne sont pas seulement ceux de celui qui vous parle, ils sont ceux de tout le parti auquel il appartient. Et je ne crois pas, quels que soient les désaccords qui ont dû nécessairement et plus ou moins fréquemment se produire entre lui et la majorité, que l'attitude de ce parti ait jamais infligé un démenti à ces paroles.

Que l'on se rassure d'ailleurs. En fait, et pour les partisans d'une majorité stable de gouvernement, la majorité d'aujourd'hui restera la majorité de demain, avec la proportionnelle comme sans elle. Elle reviendra, diminuée peut-être de quelques unités, mais fortifiée, par contre, de tout ce que donne de force à un parti la pratique de la justice et l'élimination par lui des motifs à récriminations fournis à l'adversaire. Et, quand vous aurez accompli cette oeuvre de rapprochement et de paix, vous serez étonnés, Messieurs, des facilités que vous aurez apportées à votre propre tâche.

Schubiger: Ich hätte zwar gewünscht, dass vorerst von einem Gegner der Initiative das Wort ergriffen worden wäre. Da dies nicht der Fall, so wollen Sie mir gestatten, in Kürze die Stellung, die ich als Vertreter der konservativen Partei in der Kommission eingenommen habe, zu rechtfertigen.

Meine Partei hat im grossen und ganzen von jeher gegenüber der Wahlreform im Sinne der Proportionalität eine freundliche Haltung eingenommen. Schon in der bekannten Motion Zemp und Keel-Pedrazzini, vom Jahre 1884, wurde der Standpunkt der Minoritätenvertretung markiert. Seither haben verschiedene Konservative zu den Vorkämpfern der Proportionalität gezählt. Ich nenne nur Herrn Ständerat Herzog aus dem Kanton Luzern. Und bei der Diskussion der Motion Wullschlegler haben Herr Schobinger und andere die gleiche Richtung vertreten.

Wenn wir heute die von anderer Seite lancierte Initiative unterstützen, so geschieht es nicht in der Hoffnung, in numerischer Beziehung bedeutende Eroberungen zu machen, sondern um einem bisher verfochtenen Grundsatz getreu zu bleiben und weil die neuesten Erfahrungen uns in der bisherigen Ueberzeugung bestärkten.

Ich gedenke hiebei nicht auf allgemeine theoretische Erörterungen einzutreten; dagegen sehe ich mich veranlasst, vom Standpunkte der praktischen Erfahrung aus auf einige Einwendungen, welche erhoben worden sind, zu erwidern.

Die Gegner des proportionalen Wahlverfahrens ergehen sich zwar zumeist nur immer in den alt-hergebrachten Theorien und Lehrmeinungen, welche schon vor Jahrzehnten von den Gelehrten und Professoren ausgedacht worden sind, und auch der deutsche Referent der Kommissionsmehrheit hat wesentlich aus diesen Theorien geschöpft, während dieselben doch durch die neueren Erfahrungen immer schlagender widerlegt werden und widerlegt worden sind. So z. B. wurde uns gestern und heute die Theorie entwickelt, dass das proportionale Wahlverfahren die politischen Parteigegensätze verschärfe, und handkehrum wird von der gleichen Seite behauptet, das Proportionalverfahren verflache durch die Atomisierung der Parteien und durch die zu starke Berücksichtigung der Interessengruppen das politische Leben. Der eklatante Widerspruch, der zwischen diesen beiden Behauptungen besteht, zeigt, dass es sich in Wirklichkeit nicht so verhalten kann. Es könnte doch höchstens nur die eine der beiden Behauptungen wahr sein. Thatsächlich trifft aber weder die eine noch die andre zu. Wo der Proporz eingeführt wurde, konnte keineswegs beobachtet werden, dass die Parteien zerstört worden seien. Auch da freuen sie sich noch ihres Daseins wie vorher, und sie werden bestehen, so lange es Grundsätze giebt. Umgekehrt ist es auch nicht richtig, dass durch die Einführung der Proportionalität die politischen Parteigegensätze verschärft worden seien. Es ist kaum denkbar, dass in dieser Beziehung Schärferes und Schlimmeres geleistet werden könnte, als wir unter dem Majorz erlebt haben. Ich will auf dieses Kapitel nicht näher eintreten.

Ich gehöre nicht zu denjenigen, welche das proportionale Wahlverfahren als ein Universalmittel gegen alle politischen Schäden betrachten, wie ich überhaupt nicht von Staatsformen und Staatseinrichtungen allein alles Gute erwarte. Der Geist, die Grundsätze, ideale Faktoren müssen noch hinzukommen. Aber dass dieses Wahlverfahren für wirkliche und grosse Schäden thatsächlich doch ein wirksames Heilmittel gewesen ist, das lehrt uns die Geschichte und die Erfahrung. Ich erinnere an den Kanton Tessin, dem dasselbe in schwerer Fieberkrankheit vom Bund aus verschrieben wurde, und wo es sofort eine heilsame Krisis bewirkte. Ich erinnere an den Kanton Solothurn, wo durch die Proportionalität das Gift der Ausschliesslichkeit aus dem politischen Leben insoweit ausgeschieden wurde, dass der Zustand aufhörte, bei dem die eine grosse Partei jahrelang sozusagen gar keine Vertretung in den gesetzgebenden Behörden hatte. Ich erinnere an die Kantone Neuenburg und Genf, wo die proportionale Vertretung wenigstens als ein Hausmittel geschätzt wird, das nicht mehr preisgegeben werden will. Ich erinnere an den Kanton Zug, wo neuestens

die Abschaffung der Proportionalität vom Grossen Rat mit allen gegen 6 Stimmen abgelehnt wurde, obwohl die bisherige Ausführung desselben eine mangelhafte war. Ich erinnere an den Kanton Schwyz, wo die neuesten Erfahrungen bewiesen haben, dass ein einfaches Landvolk sich im proportionalen Wahlverfahren sofort zurecht findet und wo infolge dieses Verfahrens in vielen Gemeinden eine Verständigung stattfand und die Aufstellung von Kompromisslisten herbeigeführt wurde. Ich könnte auch auf Belgien hinweisen. Ich will aber schon Gesagtes nicht wiederholen.

Im Hinblick auf diese Thatsachen begreife ich nicht, wie man noch behaupten kann, es gebe keine gesetzliche Ausführung des proportionalen Wahlsystems, welche befriedigen könne. Nachdem sich dasselbe doch thatsächlich in verschiedenen Kantonen und in einem grösseren Staat bewährt hat.

Die Gegner der heutigen Initiative sagen freilich, die proportionale Vertretung möge sich wohl für einzelne Kantone eignen, nicht aber für die Eidgenossenschaft und namentlich nicht für die Nationalratswahlen. Aber warum denn nicht? Warum soll hier schädlich sein, was dort nützlich ist? Bestehen denn im Bund so ganz andere Verhältnisse, als in den Kantonen? Sind nicht hier und dort die gleichen Bürger? Sind nicht Land und Leute dieselben? Ist nicht die politische Situation hier und dort eine analoge? Ist nicht der Bund gewissermassen eine vergrösserte Kopie der kantonalen Verhältnisse? Sind die Kantone nicht in mancher Beziehung die Versuchsfelder für politische und wirtschaftliche Neuerungen, die, wenn sie sich auf kantonalem Boden bewährt haben, später im Bund eingeführt werden?

In Bezug auf die Nationalratswahlen finden allerdings gewisse Leute, dass hier alles gut und schön bestellt sei. Aber es ist schon von Herrn Iselin nachgewiesen worden, dass auch in Bezug auf die Nationalratswahlen die Wahlkreisgeometrie noch nicht verschwunden ist und dass die Minderheiten das bestimmte Gefühl haben, dass sie unter derselben leiden und dass, abgesehen hievon, die Gefahr einer Wiederaufnahme der Wahlkreisgeometrie weiter besteht. Es braucht nur einmal wieder eine schärfere Tonart in unsere politischen Verhältnisse zu kommen. Wenn auch zugegeben werden muss, dass die Ausschliesslichkeit gegenüber den Minderheiten in den letzten Jahren abgenommen und das politische Leben sich in dieser Beziehung gebessert hat, so muss doch darauf hingewiesen werden, dass die Minderheiten an den meisten Orten erst nach den heftigsten Wahlkämpfen zu einer Vertretung gekommen sind, und dass, wenn man ihnen heute ihren in heissem Kampfe erworbenen Besitzstand lässt, dies auf Umstände zurückzuführen ist, die sich von heute auf morgen wieder ändern können.

Wir haben letztes Jahr das eidgenössische Wahlgesetz revidiert und die Neuerung eingeführt, dass das relative Mehr schon im zweiten Wahlgang platzgreifen soll. Das ist entschieden eine bedeutende Verschlechterung des bisherigen Wahlsystems. Das relative Mehr wirkt noch ungerechter, als das absolute. Wenn z. B. beim Bestand von drei bis vier Parteien schon im zweiten Wahlgang das Resultat herauskommen muss, so ist die Gefahr sehr gross, dass eine Minderheit alle Sessel besetzt; diese Gefahr würde durch die Proportionalität beseitigt.

In Bezug auf die Wahlsitten will ich ebenfalls Gesagtes nicht wiederholen. Ich möchte nur andeuten, dass die Berichte, welche wir aus denjenigen Kantonen, die den Proporz bereits eingeführt haben, erhalten, in dieser Beziehung äusserst günstig lauten. Es wird uns berichtet, dass eine vergiftete Wahlpolemik beseitigt oder wenigstens ganz erheblich reduziert wurde, dass die Entfesselung der Leidenschaften, wie sie jeweilen beim System des Majorzes bestanden hat, nicht mehr in demselben Masse beobachtet werden konnte. Es wird uns versichert, dass Bestechungen, Zechgelage, Keilereien, sowie auch Prozesse, die aus den Leidenschaften früherer Wahlkämpfe hervorgiengen, zum grössten Teil verschwunden sind. Dieser einzige Punkt wäre für mich Grund genug, um einem Wahlsystem beizupflichten, welches die schlechten Wahlsitten zum grössten Teil beseitigt.

Ich möchte noch an einen andern Uebelstand erinnern, von dem meines Wissens heute noch nicht die Rede war, nämlich an die unnatürlichen Wahlbündnisse. Wir haben z. B. bei den letzten Nationalratswahlen gesehen, dass in Genf die Radikalen und Sozialisten sich vereinigten, um die Konservativen zu hauen. In Bern haben sich umgekehrt die Konservativen mit den Sozialdemokraten verbunden, um die Radikalen zu schlagen. In Zürich hinwiederum haben die vereinigten bürgerlichen Parteien vorläufig noch einmal die Sozialisten besiegt. Andere Kantone lieferten weitere Beiträge zur bunten Karte der unnatürlichen Wahlbündnisse. Das sind gewiss ungesunde Zustände, welche die politische Moral schädigen, und es ist entschieden besser, wenn jede Partei nach ihrer eigenen Ueberzeugung vorgeht und mit eigener Kraft siegt.

Der Vorschlag der Initianten wird hauptsächlich deshalb bekämpft, weil er den Satz enthält, dass jeder Kanton einen Wahlkreis bilde. Es ist aber daran zu erinnern, dass damit keine Neuerung geschaffen wird. Dieser Satz steht schon in Art. 72 der gegenwärtigen Bundesverfassung. Derselbe enthält ein fundamentales und historisches Princip unseres Staatsrechtes, das aus der Geschichte und den Verhältnissen des Landes herausgewachsen ist. Dieses Princip können wir allerdings nicht preisgeben. In der alten Tagsatzung nahmen die Vertreter der Urkantone erhöhte Plätze ein. In der Bundesverfassung von 1848 findet sich insofern eine Reminiscenz an jene Einrichtung, als diesen Kantonen durch die erwähnte Bestimmung eine Vertretung im Nationalrate zugesichert ist, auch für den Fall, dass sie weniger als 20,000 Einwohner zählen. Diese Begünstigung besteht aber nicht nur zu Gunsten der Urkantone, sondern auch zu Gunsten der andern kleinern Kantone. Man hat es bis anhin als ganz natürlich, als billig, ja als notwendig erachtet, dass auch die kleinen Kantone in diesem Rat ihre Vertretung haben. Auch die Kleinen sollen hier zum Wort gelangen, wo so oft über ihre wichtigsten staatsrechtlichen Angelegenheiten und über ihre vitalsten Interessen verhandelt wird. Wir alle würden es als eine Unbilligkeit empfinden, wenn diese Kantone von den Beratungen in unserm Parlament ausgeschlossen sein sollten. Es handelt sich um ein in der Natur unserer Verhältnisse und in unserer Geschichte begründetes Princip.

Auf der andern Seite muss ich zugeben, dass das Princip der Proportionalität mit dem erwähnten

geschichtlichen Grundsatz gewissermassen in Widerspruch kommt. Aber wie oft sind wir schon in den Fall gekommen, Principien, die nicht vollständig mit einander harmonieren, in der Ausführung zu versöhnen und einen Kompromiss abzuschliessen! Uebrigens sind auch die daherigen Einwendungen eigentlich nur doktrinäer und theoretischer Natur. Wenn wir die Sache praktisch auffassen, so werden wir finden, dass durch den Vorschlag der Initianten niemand ein Unrecht erleidet. Es kommen hier nur die Kantone Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Schaffhausen und Appenzell I.-Rh. in Betracht. Es handelt sich um 9 Vertreter von ca. anderthalbhundert, d. h. nur um 6% der gesamten Repräsentation des Schweizervolkes. Wenn Sie nun aber die gegenwärtige Repräsentanz der erwähnten Kantone ins Auge fassen, so werden Sie finden, dass in derselben alle Richtungen und Parteien figurieren. Einer der Vertreter gehört der äussersten Linken, drei der Linken, einer dem Centrum, drei der Rechten und einer gar keiner Fraktion an. Eine bessere Berücksichtigung aller Richtungen und Schattierungen wäre wohl kaum möglich. Durch den Initiativvorschlag wird nun aber die Beibehaltung dieses Zustandes auch für die Zukunft ermöglicht. Die Gegner der Initiative sollten sich damit befrieden können. Wenn also von einer Ungleichheit oder Ungerechtigkeit gesprochen wird, so könnte dies nur eine formale und theoretische sein. In Wirklichkeit würde nichts Neues und namentlich nichts Unbilliges geschaffen.

Die Erfahrungen der letzten Jahre fordern aber in anderer Beziehung noch eine Berücksichtigung. Es darf wohl gesagt werden, dass die gelegentlich stets geforderte Fühlung mit dem Volke keine Fortschritte gemacht hat und dass im Gegenteil die bekannte Kluft zwischen den eidgenössischen Räten und dem Schweizervolk grösser und weiter geworden ist. Wir müssen leider konstatieren, dass die Verwerfungssucht im Volk immer weitere und zwar auch liberale und radikale Kreise ergreift. Eine der Ursachen dieser Erscheinung ist gewiss darin zu suchen, dass gewisse Gruppen und Richtungen in diesem Rat noch gar nicht oder nicht richtig vertreten sind. Es giebt solche, die noch ferngehalten sind, zu spät zum Worte gelangen. Sie sollten schon hier im Rate mitreden können und müssen. Wenn sie es erst später thun können, so besteht die Gefahr, dass sie der Negation verfallen und dass ihre Anhänger ihre Unzufriedenheit mit dem Stimmzettel zum Ausdruck bringen. Der 20. Mai hat dies doch gewiss recht anschaulich bewiesen. Ich will auf diesen Punkt nicht weiter eintreten. Aber es scheint mir, dass im Interesse des Landes etwas geschehen sollte, um die Uebelstände zu beseitigen, die bereits begonnen haben, das öffentliche Wohl zu gefährden. Diejenigen, die hier nicht vertreten sind, zählen darauf, dass das proportionale Wahlverfahren ihnen zu dieser Vertretung verhelfen werde. Ich würde es daher als ein Mittel der Pacifikation betrachten, wenn wir ihren Wunsch erfüllen und durch einen Akt des Entgegenkommens sie zu versöhnen suchen. Ich wiederhole, dass es sich in der Hauptsache nicht um ein paar Sitze in diesem Saale handelt, sondern darum, dass im öffentlichen Denken und Fühlen ein gewisser Wandel geschaffen wird, damit alle bedeutenden Richtungen und Gruppen, mehr als bis anhin, schon im Rate selbst mitarbeiten können.

Ich bin überzeugt, dass, wenn die proportionale Vertretung in der Eidgenossenschaft eingeführt wird, wir die gleiche Erscheinung wie in den Kantonen erleben werden, nämlich die Erscheinung, dass die früheren Gegner der Proportionalität sich in Freunde und Anhänger derselben verwandeln.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen die Annahme des Antrages der Minderheit der Kommission.

M. Calame-Collin : Bien que les opinions soient sans doute déjà faites après la discussion d'aujourd'hui et le grand débat de 1898, je prends la liberté de vous présenter encore quelques considérations à l'appui de la demande d'initiative en ce qui concerne l'élection d'après le système proportionnel du conseil national.

J'ai l'honneur d'être député d'un canton où la proportionnelle existe depuis 9 ans et où elle a donné des résultats excellents. Personne, j'en suis sûr, ne me démentira. Actuellement ce système électoral est pratiqué à Genève, Neuchâtel, Soleure, au Tessin, Zoug et Schwyz. Je fais remarquer en passant qu'au Tessin le conseil fédéral a imposé la proportionnelle à ce canton pour y ramener la paix. A Bâle-ville le principe est posé, mais l'application n'en a pas encore été faite.

Nous avons ensuite de nombreuses communes où la proportionnelle est mise en pratique, d'autres où elle est facultative. A Berne elle donne de bons résultats, je crois, car dans la ville de Berne où elle a été expérimentée pour la première fois, on a cherché à revenir en arrière, mais le peuple a maintenu ce système à une majorité plus forte que celle qu'il avait obtenue à la première votation. A Lausanne la loi ne prévoit pas la proportionnelle, mais il y a trois grands partis qui ont dû organiser entr'eux le système proportionnel.

Quels ont été les résultats obtenus? Ils ne sont pas partout les mêmes, cependant on peut dire qu'en général ils sont bons et parfois excellents, selon que l'on a tenu compte des habitudes, des traditions historiques du canton. Il en est ici comme de tout principe, de tout système, quand on veut être trop logique, trop théorique, on va trop loin et l'on risque d'arriver à l'absurde, il faut joindre la pratique à la théorie; c'est le cas lorsque l'on discute toute grande question commerciale, industrielle ou autre.

Partout où elle a été faite, l'épreuve a donné en tous cas des résultats bien supérieurs à ceux du système majoritaire et lorsque l'on s'est inspiré des vrais besoins du pays, que l'on a respecté les anciennes circonscriptions, que l'on n'a pas voulu pousser la logique trop loin, je dis qu'elle a donné des résultats magnifiques.

A l'égard de Genève, vous avez entendu les critiques de M. le Dr. Vincent, le résultat n'est pas aussi satisfaisant que dans le canton de Neuchâtel. Je crois que l'on a voulu faire de la logique pure et que l'on n'a pas introduit dans le système électoral nouveau le tempérament du quorum qui permet la concentration des partis, en empêche l'émiettement. Bien des inconvénients qui ont été signalés ne se seraient pas présentés avec le quorum. On nous a dit qu'avec le quorum dans le canton de Genève, on supprimait la représentation de deux partis,

mais il n'est pas nécessaire de procéder partout de même, les besoins des cantons sont variables et je dirai même que la base qui aurait dû être adoptée à Genève, c'est le quorum correspondant au quotient électoral.

Je me suis efforcé de rechercher toutes les critiques qui ont été formulées depuis nombre d'années contre le vote proportionnel et je les ai examinées sérieusement, je n'en ai pas trouvé une qui résiste à l'analyse. La plupart reposent sur le préjugé, le parti pris et la plus importante c'est la crainte qu'à la majorité de se voir affaiblir.

La première critique que l'on adresse au système proportionnel, c'est qu'il désorganise les partis. Cela peut arriver avec une loi défectueuse, mais si elle est bien faite, cet inconvénient n'est pas à redouter; il faut tout simplement introduire le quorum qui force le groupement des grands courants populaires, des fractions importantes; le danger est au contraire de développer l'esprit de parti.

La seconde critique porte sur la difficulté de répartir les fractions. C'est une objection de détail qui n'a pas d'importance. Lorsqu'on en est là, c'est que l'on a déjà un système électoral bien juste et bien développé. Le système donne toute satisfaction aux fractions et si l'on veut en parler du reste, c'est bien autre chose avec le système de la majorité absolue qui donne tout aux uns et rien aux autres.

On a dit encore qu'il y avait une trop grande diversité entre les collèges; qu'en particulier, la nomination d'un seul ou de deux députés était contraire à l'idée de la représentation proportionnelle. Sans doute, l'idéal serait d'avoir un seul collège pour toute la Suisse; en pratique ce serait impossible, mais il est bien certain que plus un collège sera grand, plus le résultat sera juste d'après le système proportionnel. Pour les collèges nommant jusqu'à trois députés, le système fonctionne parfaitement bien, il est moins parfait pour ceux qui n'en élisent que deux ou un seul, mais cela n'a aucune importance au point de vue général.

S'il s'agissait de pays nouveaux, on créerait des arrondissements d'égale population, mais dans un pays comme la Suisse où les traditions veulent être respectées, il n'y a pas d'hésitation à avoir et il faut passer sur le minime inconvénient de l'existence de collèges électoraux d'importance inégale. Du reste déjà maintenant n'avons-nous pas vu des députés élus à Zurich par 20,000 électeurs, tandis que dans d'autres arrondissements ils ne le sont que par 1000 ou 1500? L'inconvénient signalé existe donc actuellement avec le système de la majorité.

Au point de vue des résultats des petits collèges, je donnerai des détails sur le canton de Neuchâtel et j'estime qu'ils ont d'autant plus d'intérêt que la division électorale cantonale correspond en petit à la division fédérale.

Au premier abord on avait l'intention de refondre les collèges électoraux pour les avoir d'égale importance, mais la commission s'est heurtée dans tout le pays à une opposition irréductible et elle a constaté qu'il fallait respecter les arrondissements tels qu'ils existaient. Les proportionnalistes ont eu le bon esprit de s'y soumettre, parce qu'ils désiraient arriver au but.

A Neuchâtel nous avons 19 collèges électoraux, dont trois nomment un et deux nomment deux députés. Il ne s'est produit aucune plainte, aucune

réclamation dans le pays et la physionomie du grand conseil n'a pas été modifiée.

On a dit: Un canton, un arrondissement. Cinq cantons ou demi-cantons nomment un député: Uri, Obwald, Nidwald, Zoug, Appenzell Rh. Int. Deux cantons en nomment deux: Glaris et Schaffhouse. Maintenant quels sont les représentants de ces sept arrondissements? Cinq appartiennent à la gauche, un au centre et trois à la droite. La proportionnelle ne changera rien à cette répartition.

La critique que l'on nous adresse est purement théorique et sans valeur pratique.

J'ai entendu formuler une autre critique en 1898 par M. le président de la Confédération d'alors à l'égard du remplacement d'un député par un suppléant. Dans tous les cantons et tous les pays on reconnaît l'immense progrès que réalise la proportionnelle sous ce rapport. Au lieu de remettre tout le corps électoral en mouvement, on prend le nom qui suit s'il a obtenu le quorum réglementaire, on admet qu'en 3 ans le corps électoral ne modifie pas son opinion. Ce système donne d'excellents résultats et empêche le développement de l'esprit de parti.

On a dit que le système proportionnel était en opposition avec nos institutions fédérales, puisqu'applicable à l'élection du conseil national, il ne le serait pas à celle du conseil des états. Je ne vois pas la corrélation qui existe entre la nomination de ces deux conseils; M. Iselin l'a dit, le conseil national est le représentant du peuple et le conseil des états est celui des cantons. Du reste, ce qui existe actuellement est déjà anormal, puisque suivant les cantons, c'est le peuple où le grand conseil qui nomme les députés au conseil des états.

Je reconnais que si plus tard on pouvait arriver à trois députés par canton, ce serait un nouveau progrès, mais nous n'en sommes pas là. En tous cas il n'y a dans cette objection rien de contraire aux institutions fédéralistes.

J'en arrive à l'élection du conseil national par le système proportionnel, sans m'inquiéter de celle du conseil des états. Il y a une critique que l'on entendait souvent formuler autrefois et moins à présent, c'est que les fanatiques de la représentation proportionnelle n'avaient pas trouvé de formule donnant satisfaction à tous. C'est une grande erreur, si elles varient quant à leur forme, toutes les formules sont à peu près les mêmes au point de vue des principes, les variantes ne sont que secondaires. Si l'on veut être sincère, il faut reconnaître qu'avec le système proportionnel, il sera très facile de donner satisfaction au corps électoral et de trouver une formule satisfaisante. Mais je ne veux pas m'étendre là-dessus, parce que nous discutons le principe et non son application. Disons cependant que le système reconnu le meilleur est celui de la concurrence des listes avec le quorum. Dans le canton de Neuchâtel comme partout ailleurs, nous avons constaté dès la première fois que le dépouillement se fait très vite. Jamais il ne s'est produit d'erreur, ni aucune réclamation, tandis qu'auparavant les recours électoraux ne cessaient de pleuvoir. En Belgique, où on vient de le pratiquer pour la première fois, tout s'est passé avec calme. On ne peut pas en dire autant des élections faites sous le régime de la majorité absolue, je vous en prends tous à témoins.

On parle d'embrigadement des partis, puis d'émiettement de ces mêmes partis. Ces critiques se

contredisent l'une l'autre. C'est une erreur du reste que de parler d'embrigadement de partis, il ne se pratique pas plus avec la proportionnelle qu'il ne se pratique aujourd'hui. Au contraire, aujourd'hui, dans un canton où les partis se serrent de très près, ils doivent faire des efforts énormes pour exister: c'est la lutte pour la vie. Si un parti est battu grâce à l'obtention de quelques voix de moins que l'adversaire, il disparaît complètement de la scène politique, il n'exerce plus aucune influence. Avec la proportionnelle, il en est tout autrement, il est représenté dans la mesure de ses forces électorales. Si un parti subit un échec, ce n'est que d'une manière tout-à-fait partielle, il aura un peu moins de députés, mais il ne disparaît pas de la scène politique.

On a dit que la majorité devait être forte et compacte pour pouvoir diriger la barque du gouvernement avec précision et fermeté. M. Bioley a déjà répondu à cet argument, mais j'ajouterai ceci, c'est que s'il existe une majorité dans le pays, elle doit être obtenue précisément par le vote proportionnel. Si par contre il n'y a pas de majorité dans le pays, je dis que le parlement doit être l'image du peuple, autrement l'on créerait des injustices.

En relisant le bulletin sténographique de 1898 et les récentes brochures publiées sur la matière, je ne connais que les critiques que je viens de rappeler. Voyons maintenant les avantages du vote proportionnel. Ils sont nombreux.

En premier lieu, la suppression des compromis politiques, compromis immoraux que l'on peut qualifier d'une manière sévère. Avec la proportionnelle, ils n'ont plus leur raison d'être. Chaque parti lutte pour ses principes, sans avoir à recourir aux marchandages. Quelquefois, la majorité, par habileté ou bienveillance, accordait à la minorité un certain nombre de députés. Mais on n'arrivait ainsi à satisfaire personne. Le système proportionnel par contre assure à chacun son droit d'après sa force électorale.

Second point très important: Avec la proportionnelle une détente extraordinaire s'est produite dans l'esprit public. On lutte pour un principe, un programme, les personnalités étant mises au second rang. Plus de personnalités blessantes comme il s'en faisait avec le système de la majorité absolue. On se croyait obligé d'éreinter un candidat pour l'empêcher de réussir, aujourd'hui on le laisse tranquille.

Les conditions de la lutte électorale se sont ainsi considérablement améliorées. Elle se présente avec plus de dignité et assure aux candidats leur indépendance. Dignité pour les minorités d'être représentées non par des concessions, indépendance pour les députés nommés jusqu'à présent par la grâce de la majorité et n'ayant pas toujours leurs coudées franches. M. Gallati disait que les députés ne devaient pas être prisonniers d'un parti, que la proportionnelle les ferait jouer ce rôle. Je ne suis pas d'accord. Il vaut bien mieux qu'ils soient les représentants d'un parti que d'être les prisonniers d'une majorité. On parvient forcément à améliorer l'état d'esprit dans un pays où l'on pratique la proportionnelle, on arrête les luttes haineuses et violentes. Car les minorités qui n'obtiennent rien, se laissent aller au découragement, manifestent leur mécontentement, nourrissent presque toujours des arrière-

pensées de méfiance qui font le malheur d'un pays et provoquent des sentiments de révolte. Nous avons vu dans le cours de notre histoire des émeutes se produire grâce à ce funeste système électoral du tout aux uns et rien aux autres.

Sous l'égide de la proportionnelle, les citoyens, au lieu d'être défiants les uns des autres, travaillent tous ensemble à la prospérité du pays.

Nous sommes arrivés dans le canton de Neuchâtel à transformer complètement l'esprit public. Nous vivions de rancune, de haine. Moi-même j'appartiens à une minorité qui pendant bien des années vécut de mécontentements, se rendant compte qu'elle n'occupait pas la place qui lui revenait. Aujourd'hui, tous ces ressentiments ont fondu comme la glace au feu du soleil. Il s'est produit un rapprochement entre les hommes des divers groupes politiques, qui s'estiment réciproquement, chaque parti conservant son existence indépendante. Tous travaillent ensemble pour le bien du pays. Dans la question des assurances, tous les partis neuchâtelois ont pu se mettre d'accord au grand conseil pour voter un système qui a reçu l'approbation du peuple. On arrive ainsi à de bien meilleurs résultats.

Un autre avantage, c'est l'augmentation très sensible des électeurs remplissant leurs devoirs civiques. Anciennement, dans certains grands collèges, la minorité, sachant qu'elle votait inutilement, ne prenait plus part au vote et on n'arrivait à mettre en ligne dans les grandes occasions, que 600 à 700 électeurs sur 6000 inscrits. Dans d'autres votes, pour des élections de députés, on n'en comptait même que 300. Aujourd'hui, ce même collège voit 4500 électeurs remplir leurs devoirs civiques.

La proportionnelle est nécessaire dans les arrondissements où il y a plus de deux partis. Vous êtes forcés d'arriver ou bien à une coalition immorale ou en tous cas pas recommandable, ou bien à un système qui permette à deux des trois partis de réussir sur le dos du troisième. C'est un système injuste, tandis que la proportionnelle donne à chacun ce qui lui est dû. Une fois la proportionnelle adoptée et mise en pratique, la majorité n'a plus besoin de faire de concessions, elle se borne à désigner ses mandataires.

Je reconnais qu'aujourd'hui la majorité fait dans tous les arrondissements certaines concessions; c'est en partie par habileté, en partie grâce, on l'a dit, à l'adoucissement des mœurs électorales. Mais vienne une grosse question politique qui passionnera l'opinion, la majorité déclarera que dans des conditions semblables, elle ne peut plus faire de concessions. Cela est certainement de l'injustice, car elle ne permet à la minorité d'être représentée que si elle le juge bon. Faisons ces concessions au moyen d'une loi et non plus par les caprices d'une majorité. Tous les cantons qui ont appliqué la proportionnelle ne voudraient pas revenir en arrière, pas même le canton de Genève où la proportionnelle a été exposée à certaines critiques. On y étudie la question du quorum, on cherche à améliorer les détails d'application, mais je mets au défi les adversaires de la proportionnelle de la faire supprimer. Elle s'est établie définitivement, elle donne d'excellents résultats et favorise la paix sociale.

Encore un avantage. On n'a plus besoin de faire de la géographie électorale, car il s'agit tout simplement pour les partis de tenter un effort pour ar-

river à obtenir la représentation à laquelle ils ont droit. On l'a fait aussi remarquer: Dans un corps législatif élu par la proportionnelle, le niveau intellectuel monte, ce sont les candidats les plus capables qui arrivent aux affaires, apportant le bénéfice de leur expérience et les lumières de leur intelligence supérieure.

J'aurais d'autres considérations à faire valoir encore, mais j'y renonce, pour ne pas être trop long.

Tout système électoral établi sur le principe que seule la majorité des votants a droit à être représentée et que la ou les minorités sont exclues de toute représentation, est inique. Il n'est plus digne de notre époque de progrès et de démocratie. Ce système est celui de la majorité absolue. Le maintien d'un système aussi injuste, suranné, est contraire à la paix sociale. Il produit des conflits et des luttes se terminant par l'écrasement des plus faibles par les plus forts.

Le système majoritaire viole l'égalité qui doit exister pour tous les citoyens. Chaque citoyen doit avoir le droit d'être représenté dans les conseils de la nation. Le système majoritaire rend ce droit illusoire pour les minorités.

Dans 50 ans, il sera aboli dans toutes les démocraties et qualifié de monstrueux.

Mirabeau en faisant à la tribune des états généraux le commentaire de la «Déclaration des droits de l'homme», affirmait au milieu des applaudissements unanimes, qu'une assemblée représentative, pour être légitime, doit reproduire avec leurs proportions tous les éléments du corps électoral, sans que les éléments les plus considérables (la majorité) puissent faire disparaître les moindres (les minorités). Il faisait un siècle d'avance la définition parfaite de la représentation proportionnelle.

Celle-ci se base en effet sur un principe juste. C'est que la majorité doit l'emporter sur la minorité, mais seulement dans la proportion où elle est majorité.

C'est ce qui arrive partout où la proportionnelle a été adoptée. Parlant des élections belges qui viennent d'avoir lieu, le grand journal «Le Temps» conclut un important article comme suit:

«L'essentiel est de constater que le principe du proportionnalisme a accompli à son avènement, une révolution pacifique en Belgique, qu'il a rendu à chaque opinion son autonomie, sa vie même; qu'il a balayé les majorités artificielles et les coalitions contre nature; qu'il a fait du parlement une réduction exacte du pays. — Plus on étudie de près cette journée historique du 27 mai, dans laquelle la petite Belgique a servi une fois de plus, comme la Suisse, de laboratoire à l'Europe démocratique et plus on constatera les résultats politiques immédiats de cette grande innovation.»

C'est le plus bel éloge que l'on puisse faire de la proportionnelle. Il a d'autant plus de valeur qu'il est absolument vrai.

Il faut avoir habité un pays divisé comme l'était le canton de Neuchâtel avant la proportionnelle, pour en constater les heureux fruits. Aujourd'hui les Neuchâtelois sont un peuple heureux et uni. Les partis n'ont pas désarmé; mais l'estime et la confiance mutuelles ont remplacé le mécontentement et la haine. La minorité a le sentiment qu'elle a son mot à dire légalement et sa place au soleil de la république.

La Suisse, terre classique de la démocratie, s'est laissée devancer par la Belgique, dont le libéralisme français se prépare à suivre le bel exemple. Mais il n'est jamais trop tard pour bien faire et rattraper le temps perdu. L'expérience faite dans plusieurs cantons est concluante. N'hésitons pas, Messieurs et chers collègues! Saluons ce grand progrès et engageons le peuple suisse à l'insérer dans la constitution. Pour ce qui me concerne, je voterai avec conviction l'initiative demandant la représentation proportionnelle, persuadé qu'elle sera un immense bienfait pour notre chère patrie.

Curti: So viel auch schon in dieser Angelegenheit gesprochen wurde, so glaube ich doch, dass noch zwei Punkte aufgegriffen werden sollten, die in unserer Debatte noch keine nähere Erörterung gefunden haben, von denen man aber doch dann spricht, wenn öffentlich in der Presse und im Volk über diese Frage diskutiert wird.

Ich habe schon wiederholt sagen hören, dass die Einführung des proportionalen Wahlverfahrens verspätet sei. Man hätte dasselbe damals einführen müssen, als der Bund noch ein reiner Repräsentativstaat war und wir das Referendum noch nicht hatten. Ich gebe zu, dass das proportionale Wahlverfahren in jener Zeit vielleicht eine grössere praktische Bedeutung gehabt hätte, als heute. Denn damals, als das Referendum noch nicht vorhanden war, um die Volksmeinung gegenüber den Räten geltend zu machen, musste man ganz besonders wünschen, dass alle Gruppen der Bevölkerung, seien es politische, religiöse oder wirtschaftliche, in der Repräsentation zum Worte kämen, um die Repräsentation davon abzuhalten, einseitig zu werden und Gesetze zu erlassen, welche die Sympathien eines grossen Teils der Bevölkerung nicht finden. Ich glaube auch, dass wenn damals das proportionale Wahlverfahren eingeführt worden wäre, uns mancherlei Reibungen, Verlegenheiten, Missverständnisse und, wenn Sie wollen, unnatürliche Allianzen erspart geblieben wären. Dennoch kann ich nicht zugeben, dass die Einführung dieser Institution nun unterbleiben dürfe. Denn gerade die Erfahrungen, welche wir mit der Anwendung des Referendums gemacht haben, sind uns zum Beweis dafür geworden, dass wir gut thäten, die Volksmeinung schon hier im Rate möglichst deutlich und umfassend zu vernehmen und die verschiedenen Ansichten der verschiedensten Bevölkerungsschichten nicht erst dann zu erfahren, wenn eine Gesetzesvorlage ausgearbeitet ist. Das Vertrauen in unsere Entschliessungen und die Zustimmung zu den Gesetzen, die wir ausarbeiten, würde ohne Zweifel grösser sein, wenn die Parteien in dem Verhältnis, in welchem sie in der Bevölkerung selber vorhanden sind, hieherkommen, hier ihre Principien und Ansichten geltend machen könnten und wenn auch bisher unvertretene kleinere Gruppen hier ein Wort hätten. Es wird sich um so mehr eine Harmonie zwischen der Gesetzesarbeit des Nationalrates und der Bundesversammlung und unserm Volk herstellen, je mehr schon das Parlament ein Bild der Meinungen und Interessen des Volkes ist. Darum wird die Einführung dieser Institution nicht eine verspätete sein,

sondern sie wird uns, wenn wir sie jetzt vornehmen, in der Zukunft von einer Reihe von Verlegenheiten und Missgriffen fernhalten. Sie wird zwischen der Meinung, die sich hier im Rate geltend macht, und der öffentlichen, oder, wenn das Wort erlaubt ist, der Referendums-Meinung eine bessere Uebereinstimmung herbeiführen.

Ein anderer Punkt ist der: Man hat die Initianten schon gefragt: Warum wollt Ihr denn einen proportionalen Nationalrat und nicht auch einen proportionalen Bundesrat? Ihr seid inkonsequent. Die konsequente Ausführung der Grundsätze, welche Ihr predigt, würde erheischen, dass man auch eine proportional gewählte Regierung hätte.

Auch darauf ist zu antworten. Man kann verschiedener Meinung darüber sein, ob auch Administrativbehörden und insbesondere Regierungen proportional gewählt werden sollen oder nicht. Hier ist, glaube ich, das Bedürfnis weniger dringlich, und auch der Natur der Sache nach ist die Anwendung des gleichen Grundsatzes weniger nötig, als bei der Zusammensetzung der gesetzgebenden, bezw. Gesetzesvorbereitenden Behörden. In den Administrativbehörden kommt es viel weniger darauf an, dass die verschiedenen politischen Parteien vertreten seien; vielmehr geben oft andere Gesichtspunkte den Ausschlag, ob der Betreffende sich eignet für die Besorgung eines bestimmten Ressorts, und man kann sich sehr wohl denken, dass jemand, der ein guter Militär ist oder ein guter Forstwirt oder ein guter Finanzmann oder ein guter Bautechniker, sich ganz vorzüglich als Mitglied einer Regierung eignet, auch wenn er nicht ausgesprochenemassen einer Partei angehört, und dass die Sympathien der Mitbürger sich gerade deswegen ihm zuwenden, abgesehen von der politischen Parteifarbe, weil sie in ihm einen richtigen Verwaltungsmann erkennen. Man darf deshalb diese beiden Fragen nicht unnötig mit einander vermischen. Wir haben in den Kantonen und im Bunde die Erfahrung gemacht, dass die Bestrebungen hauptsächlich auf die proportionale Zusammensetzung der Grossen Räte und des Nationalrates gerichtet sind, dass man dagegen auf eine proportionale Zusammensetzung der Regierungen viel weniger Gewicht legt. Wenn nun aber nach der Meinung der Initianten auch der Bundesrat vom Volke gewählt würde, so glaube ich, wäre für die Proportionalität schon durch die Volkswahl selber genügend Rechnung getragen, denn es stellt sich ohne Zweifel eine Proportionalität hier ganz von selbst her. Wenn wir 9 Bundesräte aus 9 Kantonen wählen müssen, so ist gar nicht zu befürchten, dass eine Mehrheitspartei in den Räten in der Lage wäre, alle oder fast alle Sitze für sich in Anspruch zu nehmen. Wir sehen ja, dass überall, wo das Volk in den Kantonen die Regierungen selber bestellt, diese Regierungen gemischte sind und dass man dabei grösseren Minderheiten Rücksicht trägt. Das Gleiche würde sich im Bund unsomehr ereignen müssen, als keine Partei in der Lage wäre, aus neun Kantonen nur Vertreter ihrer eigenen Richtung hieher zu bekommen. Keine Konfession, kein Landesteil, keine Rasse und Sprache, keine politische oder andere Partei könnte über neun Sitze verfügen. Aus diesem Grunde, glaube ich, ist es nicht zutreffend, wenn man uns der Inkonsequenz zeigt, weil wir die Proportionalität bloss für den Nationalrat, nicht

aber für den Bundesrat fordern. Beim erstern müssen wir dieselbe auf dem Wege des Gesetzes zu erlangen suchen, beim letztern liegt die Garantie einer proportionalen Wahl schon in dem Umstande, dass neun Vertreter aus neun verschiedenen Kantonen genommen werden sollen.

Gestatten Sie mir, indem ich an diese Erörterungen anschliesse, auch noch einige weitere Einwürfe zu widerlegen, die wiederholt gegen das proportionale Wahlverfahren gemacht worden sind. Es ist nicht mehr, wie es früher war, als Herr Professor Hilty sein Gutachten ausarbeitete, dass keine Republik oder nur eine einzige dieses Verfahren angewendet hätte. Wir haben unterdessen eine grosse Anzahl von Republiken die Proportionalität einführen sehen. Nicht nur ist die Monarchie Brasilien zur Republik übergegangen, ohne dass sie deshalb auf das proportionale Wahlverfahren verzichtet hätte. Man braucht gar nicht soweit auszuholen. Eine ganze Reihe schweizerischer Kantone und Schweizerstädte, also Republiken, haben dieses Verfahren angewendet. Aber nachdem das nun geschehen ist, sucht man die Richtigkeit der Praxis des proportionalen Wahlverfahrens in diesen Kantonen anzufechten. Wir hören dabei sehr viel vom Kanton Zug. Es ist ein grosses Aufsehen gemacht worden, als vom Kanton Zug die Rede war, weil dort die Minderheit nicht zu ihrem Recht gekommen sei, obwohl auf dem Gesetzeswege das proportionale Wahlverfahren eingeführt worden sei. Ich glaube, keiner der Anhänger des proportionalen Wahlverfahrens halte dafür, dass das zugerische Verfahren ein richtiges Beispiel sei. Man wird es meines Erachtens nirgends mehr anwenden. Damit wäre die Sache eigentlich schon erledigt. Aber auch im Kanton Zug war dieses neue Verfahren trotz seines Mangels, dass es bei der Berechnung des Bruchteils die Minderheit zu wenig berücksichtigt, doch ein Fortschritt gegenüber dem früheren Mehrheitsystem. Wenn dieses Verfahren einen Fehler hatte, so lag er gerade darin, dass es dem alten Mehrheitsverfahren noch eine Konzession gemacht hat. Wir haben hier darüber diskutieren hören, und ich glaube, man darf sagen, dass man formell sogar denjenigen Standpunkt einnehmen konnte, welchen die Zuger Regierung eingenommen hat, dass aber das billige Recht gegen denselben sprach, weshalb eine grosse Mehrheit in diesem Rate die Zuger Regierung mit ihrem Rekurse abwies. Jener Rekurs ist so rasch erledigt worden und hat im Lande so wenig Wellen geworfen, dass man ihn sehr wohl mit jenen andern Rekursen vergleichen darf, die wir hier behandelt haben und die sich auf die Anwendung des Mehrheitsverfahrens bezogen, mit jenen Rekursen, die aus dem Kanton Tessin gekommen sind und uns hier jahrelang in Atem gehalten haben, bis auch dort eine ruhigere Periode eintreten konnte, und mit jenen Wahlkreisangelegenheiten, die wir hier beraten haben, nicht ohne uns jeweilen aufs heftigste zu entzweien. Ich glaube also, das Beispiel des Kantons Zug könne in keiner Richtung angeführt werden, um gegen den Proporz etwas Erhebliches vorzubringen. Wie sehr man auch im Kanton Zug principiell an dem neuen Verfahren festhalten und es nur verbessern will, hat unlängst die Diskussion im Grossen Rate des Kantons Zug bewiesen, wo mit allen gegen, ich glaube nur etwa 7 Stimmen am proportionalen Wahlverfahren festgehalten wurde, auch von den dortigen

Liberalen und den dortigen Arbeitern, welche bei der Berechnung des Bruchteils zu kurz gekommen sind, und habe ich richtig gelesen, so war es unser Kollege, Herr Dr. Iten, welcher der weiteren Anwendung des proportionalen Verfahrens in Zug das Wort geredet hat.

Ein andere, oft angefochtene Art der Proportionalität ist diejenige von Schwyz, die ohne Zweifel auch nicht vollkommen ist. Man hat sie vielfach bemängelt, und es lässt sich gar nicht leugnen, dass man ein alle Interessen besser berücksichtigendes System hätte finden können. Dennoch muss gesagt werden, dass nun, während frühere Wahlen im Kanton Schwyz immer eine bedeutende Aufregung verursacht haben und die Minderheitsparteien über die Anwendung des Mehrheitsprinzips laute Klage führten, bei der ersten Anwendung des proportionalen Verfahrens eine ganz friedliche und friedfertige Stimmung geherrscht hat und dass man im Bewusstsein der Thatsache, nicht mehr Vertreter zu bekommen, als einem gehören, schon im voraus darauf verzichtet hat, auch nur mehr zu wollen.

Ich glaube, das sind sehr bedeutende Beweise für die Zweckmässigkeit eines Verfahrens, das nun seinen Rundgang durch die Kantone unternommen hat und auch Einlass in diesem Saale begehrt.

Was das System selber anbetrifft, so lässt sich ja nicht bestreiten, dass ihm eine gewisse Künstlichkeit eigen ist. Diese schwache Seite des Systems darf uns aber in keiner Weise verleiten, es einem andern nachzusetzen, das sehr viel weniger richtig ist, das viel mehr zu Gewaltthätigkeiten und Ungerechtigkeiten führt, als dasjenige, das wir haben. Ich glaube überhaupt, es ist eine verfehlte Taktik in der Politik, wenn man von denen, die etwas Neues wollen, verlangt, dass sie nun etwas durchaus Vollkommenes bieten. Etwas durchaus Vollkommenes zu bieten, ist darum schon nicht möglich, weil man immer mit bestehenden Verhältnissen und mit herrschenden Ueberzeugungen paktieren muss, weil man eigentlich das Neue nie rein und klar aus der Retorte der Politik gewinnen kann, sondern sich immer nur eine Verbindung herstellen lässt. Aber wenn man genau zusieht, so sind doch viele Einwände gegen die verschiedenen Arten von Verfahren unstichhaltig und auch derjenige, der mir noch immer als der ernsthafteste erschienen ist, hält nicht Stich bei dem System, das wir anzuwenden gedenken. Wenn man panachiert, so ist es möglich, dass eine Partei gegen die andere gewisse Trucs anwendet, indem man denjenigen Gegnern stimmt, die vielleicht von den Gegnern die ungefährlichsten sind, die weniger bedeutend sind, und dadurch diesen zum Siege verhilft auf Kosten derjenigen, welche die Partei in die erste Linie stellt. Es hat solche Beispiele gegeben. Man führt die Stadt Bern an und hat darum hier einen Anlauf genommen, um dieses Panachieren wegzubringen und damit den ganzen Proporz. Vor die Wahl gestellt, ein System zu haben, bei dem die Wahlsitten noch nicht die rechten waren, oder den alten Zustand des Mehrheitsprinzips, hat aber die Stadt Bern sich doch für den neuen Zustand erklärt, weil er gebessert werden könne und weil zu erwarten sei, dass es gelinge, diese Mängel zu überwinden. Wenn man aber den Proporz auf grosse Kreise anwendet, auf Nationalratswahlkreise mit 3 und mehr Vertretern, wo also viele Tausende von Wählern zur Urne kommen, dann hört diese Art der

Beeinflussung der Liste durch eine ihr fremde Partei von selber auf. Ich möchte wissen, wie man sich in einem ganzen Kanton verabreden könnte, dass man nur dem und dem stimmen und nur den einen fördern wolle und einen andern nicht. Eine Partei könnte das unter Umständen thun, wenn sie Kandidaten von einer andern Liste, die ihr genehm sind, auf ihre eigene Liste setzte. Allein das wäre eine viel zu grosse Gefahr für sie, denn dann würden viele Wähler zur Partei der Gegner übergehen. Dieses Uebel trägt also das Medikament, glaube ich, in sich selber. Bei der Anwendung des proportionalen Wahlverfahrens auf die Nationalratswahlen in Kreise von 3 und mehr Abgeordneten mit einer grossen Wählerzahl fällt auch der letzte Einwand, den man gegen die mangelhaften Wahlarten, die dem proportionalen System eigen sein können, noch erhebt.

Es wird nun gesagt, der freiwillige Proporz sei genügend, unser Land befinde sich in einem Zustande der Geister, welcher es möglich mache, dass wir uns verständigen und ohne dieses mathematische Instrument uns doch zu helfen wissen. Es ist gewiss anerkennenswert, wenn man so denkt, und es scheint mir das schon eine erste Etappe und ein erster Sieg der Forderung des proportionalen Wahlverfahrens zu sein, dass diese Idee und die Propaganda für dieselbe wenigstens zum freiwilligen Proporz genötigt hat. Im freiwilligen Proporz hat das proportionale Wahlsystem seinen Schatten oder besser sein Licht vorausgeworfen. In meinem Kanton habe ich Gelegenheit, den freiwilligen Proporz in seinen Wirkungen genau zu beobachten. Man darf sagen, dass vielleicht der Kanton St. Gallen gegenwärtig das System des freiwilligen Proporz, wenn da von einem System gesprochen werden kann, oder die Übung des freiwilligen Proporz mehr als andere ausgebildet hat. Wir haben im Volke drei Parteien: die liberale, die konservative und die demokratische. Die liberale Partei ist zwar eine unserer beiden grossen Parteien, aber sie verfügt bei den Volksabstimmungen und bei den Wahlen nicht über die Mehrheit. Dennoch hat sie die Mehrheit im Grossen Räte und kann auch die beiden Ständeräte nach ihrer Parteifarbe wählen. Die konservative Partei hat vielleicht ein Nationalratsmandat mehr, als ihr nach ihrer Stimmenzahl zukäme, und die demokratische Partei hat einen Regierungssitz mehr, als sie hätte, wenn man die Regierung proportionell wählte, genau nach der Stimmenzahl der Parteien. Wir haben bisher gesucht, einander diese Sitze zu lassen, um den Frieden zu erhalten, und ich muss aus zwei Gründen gestehen, dass ich gar kein schlechter Freund dieses Gleichgewichts bin, einmal, weil ich als Nationalrat ganz gerne von einem liberalen Wahlkreise gewählt werde — $\frac{4}{6}$ meiner Wähler sind liberal — und dann auch, weil ich glaube, dass der Parteifriede als die Frucht dieses freiwilligen Systems uns erlaubt hat, eine Reihe nützlicher Dinge im Lande zu thun, die nicht geschaffen worden wären, wenn wir mit einander im Streite gelebt hätten. Aber, meine Herren, kein Mensch weiss, wie lange es mit diesem System und diesem Frieden geht, denn bei jeder Wahl macht die eine oder andere Partei den Versuch, einen Stein aus diesem künstlichen Bau herauszunehmen, und wenn das gelingt, so stürzt der ganze Bau zusammen. Ich frage mich darum, ob es nicht rich-

tiger wäre, wenn wir erklärten, wir wollen jedem geben, was ihm gehört, und diese künstliche Art, uns zu verständigen, durch eine natürliche ersetzen, durch eine, welche aus der Natur der Dinge, aus der Zahl der Stimmen, aus dem Charakter unserer Institutionen sich ergibt. In andern Kantonen steht es offenbar ganz ähnlich. Im Stadtkreis Zürich verfügen die Socialdemokraten über $\frac{1}{3}$ der Stimmen, haben aber von 6 Vertretern nur einen. Im Kanton Thurgau ist die liberale Partei nach langem dazu gekommen, den Katholiken einen Vertreter zu geben, den wir als unsern Kollegen schätzen. Es ist aber zu sagen, dass sie der Partei nicht denjenigen Vertreter gegeben hat, der seit langer Zeit ihr Kandidat war. So würde man in der Eidgenossenschaft in den verschiedensten Kreisen finden, dass dieses Verfahren, einander Zugeständnisse zu machen und einen freiwilligen Proporz zu erzielen, ein auf die Dauer unhaltbares ist, mit dem sich die Parteien nicht zufriedengeben können. Die Minderheiten sind immer unzufrieden und werden immer versuchen, über das System des freiwilligen Proporz sich hinwegzusetzen und bei der Bewegung, die der Gedanke des Proporz nun angenommen hat, bei der Unterstützung, die er auch findet in dem Beispiel des Auslandes, bei der Zähigkeit, mit welcher die Anhänger der Idee thätig sind, wird ganz gewiss in unserm Staatswesen eine Ruhe so lange nicht eintreten, bis wir von den freiwilligen Zugeständnissen, so löblich dieselben sein mögen, übergegangen sein werden zu einem höhern sittlicheren Satze und zu der praktischeren Regel: Jedem das Seine, jedem, was ihm nach der Zahl seiner Partei gehört.

Ich fürchte die Konsequenzen nicht, die uns der Herr Berichterstatter der Kommissionsmehrheit so gleichsam wie ein Mene Tekel an die Wand malt und auch nicht diejenigen der Föderalisten, zu deren Partei ich ja nicht gehöre. Herr Oberst Gallati hat gesagt, es treibe dieses neue Wahlverfahren zur Abschaffung des Ständerates oder zu einer proportionalen Zahl der Vertreter unserer Kantone im Ständerat. Wir sind an diese Kritik schon einige Male gewöhnt worden, und ich selber, als ich jünger war, habe etwa, wenn in der Eidgenossenschaft etwas nicht nach Wunsch ging und wenn der Ständerat ein fortschrittliches Postulat nicht unterstützte, mündlich oder schriftlich gefordert, man solle den Ständerat abschaffen. Welche Bewandnis es mit dieser Forderung hat, hat mich die Erfahrung gelehrt. Ich glaube, dass gerade heute, wo die Kantone eine grössere Thätigkeit entwickeln als früher, wo sie auch auf dem Verwaltungsgebiete mehr leisten als zuvor, wo sie als Bestandteile der Bundesverwaltung, als neue Organismen eine grössere Aufgabe erlangt haben, man weniger als früher daran denken kann, die kantonalen Grenzen zu verändern und den Ständerat etwa gar abzuschaffen. Man dürfte darum dieses Wort aus unsern Debatten vollständig weglassen. Niemand hat diese Besorgnis, und wenn auch den Föderalisten das Herz im Leibe lachen muss, dass so berufene Radikale, wie Herr Oberst Gallati, ihren Garten mit langen Stecken hüten, so will mir doch scheinen, dass sie auf diese Hut selber keinen Wert legen.

Was die proportionale Wahl des Ständerates anbetrifft, die man sich etwa so vorstellen kann, wie zur Mediationszeit, dass der eine Kanton nach der Bevölkerungszahl mehr Mitglieder hat, als der andere,

so ist auch das ein Gedanke, den man nicht wieder aufzunehmen braucht. Mir will sogar scheinen, dass wenn im Nationalrate die Meinungen der Bevölkerung aus den verschiedensten Schichten und Teilen derselben besser zum Worte kommen, man umso weniger ein Bedürfnis habe, am Ständerate zu rütteln und die Form desselben zu verändern. Seit der Ständerat nicht mehr nach Instruktionen stimmt, wie auf der alten Tagsatzung, ist derselbe auch ein ganz anderer politischer Körper geworden, als die Tagsatzung ehemals war, und diejenige Partei, die ich vertrete, hat in neuerer Zeit die Freude gehabt, dass es der Ständerat war, der einige Male freisinniger war und vorurteilsloser als unser Rat zu neuen Institutionen sich bekannt hat. Es war der Ständerat, der sich zuerst für die Volksinitiative, die Initiative für Partialrevision der Verfassung erklärt hat, und es ist ja auch möglich, dass im Ständerat und gerade im Ständerat das proportionale Wahlverfahren und die Wahl des Bundesrates durch das Volk verhältnismässig mehr Verteidiger finden wird, als bei uns. Es wäre angesichts derartiger Erscheinungen vielleicht etwas Anderes angezeigt, nämlich dass sich der Nationalrat auf diejenige Höhe erhebe, auf welche in unserer neueren politischen Geschichte in entscheidenden Momenten einige Male der Ständerat sich verstiegen oder noch versteigen wird.

Es wird unserem Vorschlage ferner tadelnd nachgesagt, wir bleiben an den Grenzen der Kantone stehen und schaffen Ungleichheiten. Mein Herr Kollege Schubiger hat schon auseinandergesetzt, wie ungerechtfertigt dieser Vorwurf sei, und ich habe in einer frühern Debatte unumwunden bekannt, dass das, was wir wollen, in der Anwendung eine Schranke finde, dass die Idee nicht zu ihrem vollen Ausdrucke komme. Aber wie soll man es denn anders machen, und würden nicht diejenigen, welche uns das zumuten, die ersten sein, die das dann nachher wieder bekämpfen und den Föderalisten sagen würden: Seht, man zerstört die kantonalen Grenzen, man zerstört eigentlich die Kantone!

Auch in Belgien und Württemberg — das ist es hier einzig, was ich zu diesem Punkte sagen will — wo man das proportionale Wahlverfahren für die Kammerwahlen eingeführt hat, konnte das nicht so geschehen, dass es demjenigen Gebilde entsprechen würde, das sich der Denker von der Sache machte, sondern nur eben demjenigen, welches der politische Praktiker sich machen musste. In Belgien haben wir ein Verfahren, bei welchem der einzelne Bürger 1—4 Stimmen abgeben kann. Neben der Persönlichkeit kommt auch noch die Bildung und das Vermögen in Frage. Es haben also diejenigen mehr Proporzstimmen, welche nicht nur einfache Bürger sind, sondern einem gebildeten Stande angehören, und es haben noch mehr Porportionalstimmen diejenigen, welche zu diesen zwei Qualifikationen noch die dritte eines grössern Besitzes aufweisen können. Dennoch hat man das neue Wahlverfahren eingeführt, und es hat, wie allgemein zugegeben wird, befriedigt.

In Württemberg hat man durch die Proportionalität gewissermassen eine zweite Kammer neben der schon bestehenden geschaffen oder vielmehr eine Anzahl von Mitgliedern, die nach der Proportionalität gewählt werden, in die bisherige Kammer ein-

treten lassen. Ueberall rechnet man mit den gewordenen Verhältnissen, die man respektiert.

Seien wir aufrichtig, meine Herren! Es sind nicht die Fehler der neuen Einrichtung, die man hauptsächlich bekämpft und wegen welcher man sie nicht will, sondern man macht hier aus einer Ideenfrage eine Machtfrage. Es sind eine Anzahl Sitze, die eine Partei, welche jetzt die Mehrheit hat und sich als die führende erklärt, und die es auch oft schon war und ist, verlieren würde. Aber wird damit in unserm Staatswesen ein Rückschritt herbeigeführt? Geht geistig und moralisch dadurch etwas verloren? Werden wir nicht mehr im stande sein, zum Besten unseres Landes zu wirken? Man sagt, die Schweiz müsse liberal bleiben. Wird sie nicht liberal bleiben, wenn auch noch andere, als gerade die heute scharf umschriebene radikale Mehrheit etwas mehr Einfluss im Nationalrat haben werden? Ich kann das nicht glauben. Wir haben gesehen, dass auch die Männer des Centrums, die Liberalen, während Jahrzehnten mit Träger des Fortschrittes gewesen sind, und ich glaube sagen zu dürfen, dass die Demokraten und Arbeiter die radikale Partei jeweilen in wichtigen und entscheidenden Fragen bei der Volksabstimmung unterstützten. Wird da in der Entwicklung, welche unsere Geschichte nimmt, etwas verloren gehen, wird etwas von der Substanz verloren gehen, wenn diese Forderung realisiert wird?

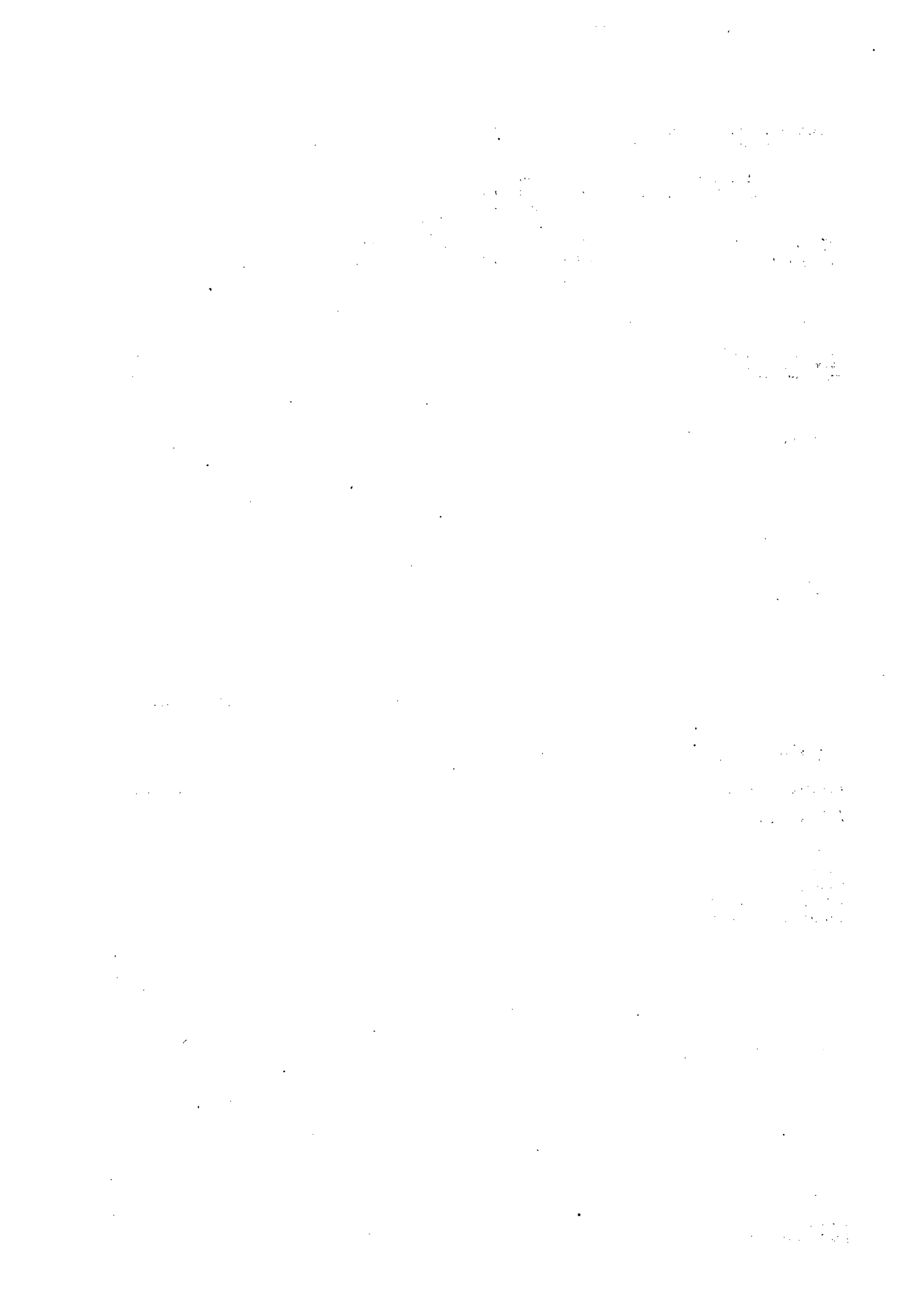
Wenn Herr Bundesrat Ruchonnet noch lebte, so würde er, glaube ich, den Weg wieder einschlagen, den er wiederholt in kritischen Lagen seiner Partei eingeschlagen hat. Er hat die Schroffheit seiner Partei in der Bistümerfrage gemildert und dadurch den konfessionellen Frieden in unserm Lande befestigt. Er hat zum proportionalen Wahlverfahren gegriffen, um den Kanton Tessin zu pacifizieren. Er hat schon, als die Volksinitiative eingeführt wurde, die Unhaltbarkeit der jetzigen Einrichtung des Bundesrates und der Bundesversammlung erkannt und ein Wort gesprochen, das seither oft citiert worden ist, ein bedeutungsvolles Wort. Ich glaube, er würde auch jetzt seine Partei den neuen Ideen zuzuwenden suchen, damit sie sich nicht von denselben fernhalte. Er würde ihr auch jetzt anraten, einen Weg zu finden, um unsere Verfassung zeitgemäss zu revidieren und wieder ein Gleichgewicht und einen innern, nicht nur einen äussern Frieden zwischen den Parteien im Lande und den Fraktionen der Bundesversammlung herbeizuführen.

Meine Herren! Man sagt immer: Partei! Partei! Aber wann ist die Mitarbeit aller Parteien bei den Aufgaben des Bundes notwendiger gewesen, als gerade jetzt? — gerade jetzt, da diese Aufgaben des Bundes so zahlreich geworden sind, da sie alle Schichten der Bevölkerung angehen und da sie in allen Schichten der Bevölkerung zu ihrer Vollendung Helfer suchen. Kehren wir darum wieder zu den bessern Ueberlieferungen des schweizerischen Liberalismus zurück, in dessen Hause viele Wohnungen gewesen sind. Die Schweiz wird dennoch und gerade dann immer ein freisinniges Land sein, und heute, nachdem wir durch die Sicherung der individuellen Rechte die Religionszwistigkeiten zur Ruhe gewiesen haben, sehen wir ja, dass auch die konservativen Katholiken williger an der Bundesgesetzgebung teilnehmen.

Meine Herren! Man hört immer: Partei! Partei! Gewiss sind die Parteien die unentbehrlichen Formationen des Ideenkampfes. Aber keine Partei ist das ganze Land, keine Partei darf der Staat selber sein wollen. Die Parteien bilden sich und wachsen, sie verbilden sich und altern. Die Parteien werden im Laufe der Zeit doktrinär und gewaltthätig, die Parteien betrachten zuletzt den Staat als Beute. Wer es also gut meint mit den Parteien, ihrer Bedeutung und ihrem Berufe, denkt zeitig an ihre Verjüngung,

und diese Verjüngung geschieht durch neue Impulse, welche die Parteien empfangen von neuen Ideen und von neuen Institutionen.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)



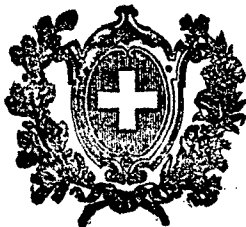
Initiativbegehren. A. Proportionalwahl des Nationalrates (I. Volksbegehren)

B. Wahl des Bundesrates durch das Volk. BB vom 21. Juni 1900 (verworfen)

Initiative populaire. A. Election proportionnelle du Conseil national (Ire initiative)

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1900
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	1900_004
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.06.1900 - 08:00
Date	
Data	
Seite	223-246
Page	
Pagina	
Ref. No	20 027 013

Amtliches
stenographisches Bulletin



BULLETIN
STENOGRAPHIQUE OFFICIEL

der
schweizerischen Bundesversammlung

N^o 20

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE

Abonnements: Jährlich Fr. 2. — für die Schweiz, Fr. 4. — für das übrige Postvertragsgebiet. In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.
Abonnements: Un an: Suisse fr. 2. —, Union postale fr. 4. —. On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux.

Nationalrat. — Conseil national.

Sitzung vom 7. Juni 1900, vormittags 8 Uhr. — Séance du 7 juin 1900, à 8 heures du matin.

Vorsitz: }
Présidence: } Herr *Bühlmann*.

Tagesordnung: — *Ordre du jour*:

**Initiativbegehren für die Proportionalwahl des Nationalrates
und die Wahl des Bundesrates durch das Volk.**

Demandes d'initiative tendant à l'introduction du système proportionnel dans les élections du conseil national
et à la nomination du conseil fédéral par le peuple.

Fortsetzung. — *Suite*.

(Siehe Seite 223 hievor. — Voir page 223 ci-devant.)

M. Gobat: M. Calame disait hier en terminant son discours que le système majoritaire est suranné, indigne du progrès social. C'est traiter un peu cavalièrement les innombrables générations qui nous ont précédés dans le domaine du progrès social. On a toujours cru que le système majoritaire était une loi naturelle. Du moment qu'il existe dans le monde à peu près autant d'avis que de têtes, il faut bien cependant que chaque question reçoive une solution. On doit admettre par conséquent la présomption de l'autorité de l'opinion générale. Toutes nos institutions pénales, civiles et publiques sont remplies de présomptions absolues, pénétrées de cet axiome que certaines circonstances, certains états de fait doivent être considérés comme l'expression absolue de la vérité.

Je ne veux certainement pas dire, Messieurs, que la majorité ait toujours raison. Je crois que trop souvent elle se trompe, mais enfin il n'en faut pas moins admettre, si l'on ne veut pas tomber dans l'anarchie, que la présomption est en faveur de l'absolue vérité, de l'opinion générale.

C'est ce qu'ont pensé des peuples aussi intelligents que nous, qui jusqu'à ce jour ont travaillé au progrès social. L'opinion contraire, celle qui veut changer brusquement les idées et qui d'après M. Calame, doit nous ramener l'âge d'or, cette opinion, dis-je, est récente.

J'ai cru longtemps que la proportionnelle était le produit de la décadence politique, le fruit de

cet opportunisme corrupteur dont la Suisse n'a pas été plus épargnée que certains pays voisins. Mais j'ai appris par hasard un beau jour, en lisant, je ne sais quel écrit, que la proportionnelle était due à un monarque de tempérament absolu qui se trouvait dans le cas d'avoir à compter avec un parlement, mais voulant gouverner par son bon plaisir, imagina le système de la proportionnelle. Ce roi, c'était Frédéric VII de Danemark, qui régna au milieu de ce siècle. Il ne voulait pas se plier à la volonté de son parlement, et un ministre quelconque lui suggéra l'idée de recourir à la proportionnelle pour parvenir à ses fins; c'est ce qu'il fit. Ce monarque réussit à obtenir de cette manière une prétendue majorité pour faire prévaloir sa politique absolument rétrograde et réactionnaire. On ne rencontre pas d'ailleurs parmi ceux qui préconisent la représentation proportionnelle beaucoup d'esprits progressistes, mais plutôt des éléments rétrogrades, sauf quelques rêveurs politiques qui s'imaginent pouvoir transformer la société, non pas d'après la réalité des choses, mais d'après leur propre fantaisie.

Je dis, Messieurs, que je partage absolument la manière de voir des générations qui nous ont précédés — qui pendant 4000 ans n'ont pas eu l'idée d'inventer la proportionnelle — à savoir que le système majoritaire découle de la loi naturelle, que par conséquent tout système ayant pour objet de supprimer ou de contrecarrer le système majoritaire porte atteinte à cette loi naturelle.

Cela est d'autant plus certain que dans le moment actuel le but bien évident des proportionnalistes n'est pas, comme ils le disent, de faire une oeuvre de justice de procurer aux minorités une représentation modeste, innocente, proportionnée à leurs forces, mais purement et simplement de substituer la majorité des minorités à la vraie majorité. Ce but résulte de la manière la plus claire de la formule même adoptée par l'initiative, qui vise essentiellement les cantons où le régime libéral domine et qui maintient le statu quo dans ceux où c'est le régime contraire qui prévaut. Ce but est d'autant plus certain, que l'on demande la proportionnelle pour la représentation du peuple au conseil national seulement.

Si le langage que tenait hier M. Calame était vrai, si le système proportionnel est le seul digne d'être appliqué dans l'état actuel de nos institutions, s'il est le seul répondant à l'équité, à la justice, il faudrait évidemment l'appliquer à tous les corps publics de la Confédération et non seulement à l'une des chambres. Autrement, nous aurions un spectacle singulier en Suisse: une des chambres élue d'après le seul bon système et l'autre d'après le seul mauvais système. M'explique qui voudra cette contradiction; elle me paraît tellement forte que je ne puis m'empêcher de chercher derrière l'initiative de tout autres buts que ceux qu'on a l'air de nous proposer. L'objection de M. Calame-Colin que le conseil d'état n'étant pas nommé dans tous les cantons de la même manière, ici par le grand conseil, là par le peuple, n'a pas de portée. Le grand conseil peut aussi bien que le peuple voter et élire d'après le système proportionnel.

Le système proportionnel pêche par deux vices constitutionnels. D'abord, il tire ses arguments du sentiment. C'est pour ainsi dire en implorant la pitié pour ces pauvres minorités incapables de percer, qu'on prétend obtenir pour elles une représentation obligatoire et forcée. Les questions de sentiment n'ont rien à faire en politique quand on se trouve en présence des lois fondamentales de l'état, car l'état est régi par des lois comme tout corps organique, il ne faut pas leur substituer la sensibilité.

Le second vice constitutionnel de la représentation proportionnelle, c'est qu'elle repose sur une base absolument fautive; elle part de prémisses qui sont en contradiction avec l'état des choses. Le raisonnement est celui-ci: Tous les peuples se composent de partis qui sont les uns en majorité, les autres en minorité, il faut que tous soient représentés dans les parlements en proportion de leurs forces, afin que celui-ci présente l'image fidèle du peuple; le système contraire constitue une injustice flagrante. On admet donc que le peuple se répartit en totalité dans les différents partis. Or, c'est faux. Les partis se composent d'une infirme minorité des citoyens. Les $\frac{4}{5}$ peut-être ne font pas partie des partis. Les partis sont des associations, des clubs composés d'un nombre restreint de citoyens qui prétendent diriger la politique générale et qui, lorsqu'une question importante doit être résolue, font appel au pays. Celui-ci écoute, observe, et dans chaque cas particulier, se décide d'après son sentiment. Personne ne pourra nier que seule une minorité du peuple suisse se range dans les partis, que la grande majorité reste en dehors. Aussi ne parle-t-on même

plus des partis dans l'application de la proportionnelle. Aujourd'hui, c'est pour les intérêts particuliers, pour les intéressés, pour les petits groupes, sortes de syndicats qui se sont formés et se formeront encore pour obtenir dans les corps constitués la représentation à laquelle ils prétendent avoir droit, que l'on réclame la proportionnelle. Dans la ville de Berne par exemple, on a fait, il n'y a pas longtemps, un règlement qui, à mon avis, est absolument inconstitutionnel, dans lequel on pose le principe que trois citoyens peuvent proposer une liste et que si un nom se trouve sur plusieurs listes, un électeur peut lui donner plusieurs fois sa voix.

Il est certain que si vous organisez la proportionnelle, vous ne pouvez pas le faire en disant: il y aura une représentation pour le parti radical, une pour le parti socialiste, une pour les conservateurs. Vous devrez admettre autant de partis qu'il y aura de listes. Du reste, il serait très facile de donner une apparence politique à une liste. Si l'on exigeait pour chaque liste une formule politique, les coiffeurs par exemple, s'ils aspirent à une représentation pour sauvegarder les droits du rasoir et du peigne, se donneraient un titre politique ou patriotique quelconque; on peut en former des centaines.

De cette manière, ce n'est plus en présence de partis que vous vous trouvez, mais d'un émiettement complet du corps électoral; il n'y a plus de peuple, il n'y a plus de nation, il n'y a plus que des intérêts personnels en jeu. Et ce sont ces intérêts personnels qui seront censés représenter le pays!

Je conteste absolument que l'état soit l'addition des intérêts personnels. Comme entité il est bien au-dessus d'eux, il doit les dominer, les comprimer quand ils veulent empiéter au delà de leur domaine, sans pour cela renoncer à les favoriser, à les appuyer dans la mesure du possible, compatible avec la liberté de tous.

Nous avons en Suisse de par notre constitution fédérative qui place pour ainsi dire au-dessus de tout les intérêts du canton — intérêts particularistes donc — nous avons déjà, dis-je, une volonté générale émiettée, partagée en molécules, disséminée en autant de volontés particulières qu'il y a de cantons et de demi-cantons. Nous ne savons que trop à quoi nous a conduits le particularisme en Suisse; c'est lui qui a écrit les pages désolantes de notre histoire. Toutes les grandes catastrophes essuyées par la Suisse dans le cours des siècles ont été causées par le particularisme. Et vous voulez ajouter encore le particularisme des intérêts privés! Je me demande ce que deviendront l'esprit général de la nation, la volonté supérieure, la haute direction qui indépendamment des intérêts particuliers, doivent régir l'état et présider à ses destinées!

Mais nous ne tomberons pas seulement dans la petitesse, la mesquinerie, le particularisme; la proportionnelle nous expose à une tyrannie absolument impossible à supporter. Vous forcez, par la proportionnelle, tous les citoyens à s'enrégimenter. Il n'y a pas d'autre alternative possible: embrigadé ou annihilé.

Quant à moi, ce n'est pas mon idéal. Moi qui suis d'un tempérament quelque peu indépendant, qui n'ai pu toujours respecter le mot d'ordre de mon parti, je ne crois pas que ce soit précisément une belle chose que de voir tous les citoyens enrégimentés et

devant obéissance aux chefs de file. Laissez une certaine indépendance à l'électeur, laissez-le juger hommes et choses d'une manière objective: ce n'est pas le plus mauvais système qu'on puisse imaginer.

Avec celui de la représentation proportionnelle, vous supprimez complètement l'indépendance personnelle. Il est très singulier que la proportionnelle fasse précisément son entrée dans le pays qui respecte le plus — ou du moins qui prétend respecter le plus — la liberté personnelle et l'indépendance individuelle. J'ai la conviction qu'un pays comme l'Angleterre qui peut-être est encore plus avancée que nous quant au respect de l'individualité, n'accepterait jamais le système proportionnel, ne voudrait jamais ruiner l'indépendance des citoyens. L'enrégimentation systématisée conduit le plus directement à la négation de toute liberté individuelle, et ce de deux manières: D'abord, vous m'empêchez, moi, électeur, de donner mes suffrages à autant de candidats qu'il faut en nommer. Supposons qu'il y ait à élire 5 députés dans mon cercle, je ne pourrai donner ma voix que pour 1, 2, 3 candidats tout au plus, suivant que je me trouverai faire partie de la majorité ou de la minorité. Je ne pourrai en tous cas pas voter pour les cinq. Ainsi le veut la proportionnelle. En outre je suis contraint de voter pour la liste publiée par mon club; ma voix ne comptera pas, si je la donne à un citoyen dont le nom ne figure pas sur une liste. Me voilà complètement prisonnier ou obligé d'être traître à mon parti; car si je fais du panachage, je suis un traître; si je supprime un nom sur une liste, sans même le remplacer par un autre, je suis un traître. Si je m'abstiens, je suis un traître; car tous ces actes auraient pour effet de diminuer le dividende de ma liste.

Donc, je suis traître ou je dois sacrifier ma liberté personnelle en votant compacte une liste sur laquelle se trouvera peut-être le nom d'un gredin pour lequel ma conscience m'interdit de voter.

Voilà à quoi aboutit le système de la proportionnelle. Ce serait une faute énorme que commettrait le peuple suisse si jamais il l'adoptait. Ce serait le commencement de la décadence.

Ne tirons pas trop de conclusions du fonctionnement de la proportionnelle dans les cantons où on l'a introduite. Ne parlons pas de Neuchâtel, qui était particulièrement bien placé peut-être pour appliquer la proportionnelle, et qui était déjà heureuse avant de posséder cette panacée sublime.

L'expérience n'est pas assez longue pour qu'on en puisse tirer des déductions définitives. Ne parlons pas non plus de la Belgique où, il y a quinze jours seulement, les élections ont été faites et où nous ne savons pas encore de quelle manière les groupes se formeront. Si j'examinais le fonctionnement de la proportionnelle dans certaines communes, je pourrais vous démontrer qu'elles se trouvent en proie à l'anarchie; ce n'est plus la majorité qui les gouverne, mais une coalition de vulgaires intérêts particularistes.

Si c'est ce que M. Calame appelle le seul système électoral digne en notre époque du progrès social, il me permettra de penser au contraire que c'est de la mesquinerie, de la chinoiserie, de la pédanterie, une fantaisie byzantine absolument indigne de notre démocratie, qu'elle fera sombrer dans l'anarchie.

M. Favon: Sans vouloir allonger le débat, je désire ajouter cependant une ou deux observations à celles qu'a faites M. Gobat.

Je n'insisterai pas sur le fait, qu'il a très bien fait ressortir, que les partisans de la proportionnelle prétendent à tort vouloir la destruction, la suppression du régime majoritaire. Non-seulement, c'est une exagération, mais c'est une illusion. Le régime majoritaire, nous l'aurons toujours par le fait seul qu'on en appellera toujours des décisions de tous les parlements au peuple et que la majorité du peuple peut dépendre du déplacement d'une seule voix. Nous continuerons forcément à vivre sous le régime majoritaire, et vous n'empêcherez jamais non plus une décision d'être prise dans un parlement à la majorité d'une voix. Ce que font les proportionalistes, c'est purement et simplement de modifier la composition du parlement. A mon avis, ils ne font que transporter le travail de concentration nécessaire pour la formation d'une majorité du peuple dans le parlement.

Je ne suis pas tout-à-fait du même avis que M. Gobat quand il dit que c'est un nombre infime de citoyens qui composent les partis. Je crois que beaucoup de citoyens, pour ne pas dire la plupart, s'ils ne sont pas des militants, s'ils ne font pas partie de l'état-major, n'en sont pas moins encadrés dans le parti. Les partis sont en effet des cadres dans lesquels viennent se placer des groupements de citoyens. Je prétends que les partis sont nécessaires à la vie publique. Ils n'ont pas une seule tête, ils ne représentent pas une seule pensée, le parti est un être complexe, composé de gens qui ne pensent pas certainement tous de la même façon. Les partis ont leur droite, leur centre et leur gauche; ils représentent des intérêts de groupes divers, comptent dans leurs rangs des urbains et des campagnards, des industriels et des commerçants. Il faut, pour qu'un parti ait la majorité, et c'est sur ce point qu'il porte son effort, qu'il parvienne à contenter et par conséquent à représenter tous les groupes spéciaux dont il est composé. Le parti fait un travail de concentration dans le but de donner satisfaction aux principales opinions qu'il doit représenter. C'est une transaction, basée sur quoi? Sur l'abandon des points de vue partikuliers des groupes qui composent le parti, sur la subordination de ces points de vue à l'idée supérieure, à l'intérêt général du pays. Il faut, dans ce but, que les différents groupes et hommes de parti fassent abstraction de ce qui leur est trop personnel pour pouvoir arrêter une formule et présenter un programme de gouvernement qui s'inspire des intérêts généraux du pays. Voilà de la bonne représentation proportionnelle. Elle se fait par intérêt personnel, instinct de conservation, par besoin de concentration des forces vives du pays. Vous voulez transporter leur rôle dans le parlement pour y faire le travail qui se fait loyalement au sein du peuple, sous la direction d'une pensée supérieure. Car enfin, Messieurs, nous savons fort bien que dans les différents groupes parlementaires qui se répartissent les sièges aux chambres fédérales, toutes les têtes ne sont pas dans le même bonnet, que la gauche radicale se subdivise en groupes très divergents comme pensée et idées générales; il y a non-seulement des divergences de race, de moeurs, mais aussi des diver-

gences d'esprit et d'opinion. Cela existe aussi dans le centre; bien que ce ne soit pas un groupe très nombreux il présente plusieurs nuances qui, à un moment donné, peuvent aller jusqu'à des contradictions. Vous ne me direz pas non plus que le parti le plus homogène, qui est le parti catholique, n'ait pas lui également de ces divergences. On constate aussi que les partis envoient ici une représentation qui est la résultante d'un effort préliminaire opéré dans le peuple, après une préparation qui consiste à subordonner les idées personnelles à l'intérêt général. Nous allons donc avoir 6, 8 groupes. Il faudra établir une majorité. Et alors cette concentration des forces qui s'était faite dans le peuple sous cette pensée supérieure de la recherche d'un programme commun pour défendre les intérêts généraux du pays, se fera entre les députés et les représentants de groupes; elle ressemblera infiniment plus à un compromis, à un marché qu'à une entente. C'est le vrai moyen de diminuer, restreindre et compromettre l'idée dominante nécessaire pour bien gouverner un pays. Car pour gouverner, il faut être guidé par une pensée dominante, il faut savoir ce que l'on fait, il faut une logique, une suite dans les idées, il faut qu'un groupe plus important que les autres puisse se former, présenter un programme, suivre une ligne de conduite.

Votre proportionnelle favorise le point de vue spécial et dessert l'idée nationale.

Comment expliquer son succès relatif? Nous avons trop méconnu peut-être, nous les adversaires de la proportionnelle, qu'il faut qu'il y ait quelque chose pour qu'un mouvement que nous considérons comme erroné arrive à un succès, même relatif, qu'on a du reste beaucoup exagéré. Mais enfin, le fait est là; la proportionnelle a été admise comme expédient dans plusieurs cantons. Pour que ce système ait pu entrer ainsi dans la pratique, il faut, je le répète, qu'il y ait quelque chose. Je ne crois pas que ce soit à ses qualités qu'il le doive, mais à un défaut du système majoritaire; toutefois ce défaut n'est nullement celui qu'on invoque, à savoir que le système majoritaire serait soi-disant un instrument de tyrannie.

Encore une fois, l'unique source du droit procède de la majorité. Par conséquent, la force aussi, puisque la force est la sanction de la loi. La majorité sera toujours maîtresse. C'est toujours au nom de la majorité qu'on gouvernera. Ce qui a fait, dans une certaine mesure et dans certains milieux, le succès de l'idée de la proportionnelle, c'est le fait, à propos duquel nous avons déjà échangé quelques paroles avec M. Secrétan. Le mode électoral actuel passe par dessus la tête d'électeurs. L'électeur, en déposant son bulletin, n'a pas le sentiment qu'il puisse faire valoir assez directement les intérêts qui lui sont le plus particulièrement chers. Ça passe trop haut, trop loin. L'électeur éprouve alors le besoin d'exercer son activité électorale dans un cercle plus restreint, où il se sente plus de force d'action pour faire valoir ce qu'il considère comme son intérêt personnel. Voilà pourquoi à mon avis la proportionnelle rencontre quelque faveur dans certains milieux. Mais remarquez que la proportionnelle va à contre-sens, si l'on y réfléchit, de ce penchant naturel de l'électeur. Comme l'a dit M. Gobat, notre système électoral n'est pas simpliste. Notre peuple ne prend

pas ses décisions à une voix de majorité, nous avons à compter aussi avec les cantons, les communes, où les électeurs sont divisés en un certain nombre de groupes qui reposent tous sur un titre permanent, normal, positif. Ce sont des groupes expérimentaux. Le groupe général, celui qui embrasse tous les électeurs du pays, représente l'intérêt personnel, l'unité de la nation. Les cantons reposent sur une entité, ils ont des intérêts communs à défendre, intérêts moraux, intellectuels, économiques. La commune est née de la communauté d'intérêts entre gens qui habitent au bord d'une même rivière, qui souffrent des mêmes dévastations, qui ont à se garder des mêmes dangers naturels, à obtenir les mêmes moyens de communication. Tout ce que nous avons comme groupements politiques repose donc sur un intérêt permanent et positif. Sur quoi s'appuie la proportionnelle? Où est le groupe d'intérêts, le fait expérimental sur lequel vous vous appuyez pour donner aux groupes créés par la proportionnelle le droit de servir de base pour l'expression de l'intérêt public? Quel intérêt avons-nous à augmenter indéfiniment le nombre des partis, suivant la fantaisie des individus, les ambitions personnelles, de rue ou de quartier, suivant les petites rivalités de village. Quel intérêt à prendre pour directeur politique ce mouvement ondoyant et divers qui va diviser la nation? Je comprends que la nation se divise, en cantons ou communes; ce sont des éléments de droit, d'histoire, de mœurs, d'économie politique. Mais les partis? Combien en comptez-vous vraiment? Réfléchissez. J'entends les partis qui ont le droit de se dire des partis, de se considérer comme embrassant une portion de l'idée nationale et de l'intérêt général. Je commence à droite par politesse.

Le parti ultramontain, qui est un parti historique, repose sur toute une culture. Le parti conservateur a aussi son histoire, répond à une tendance, à une manière de voir générale. Le parti radical de même; le parti socialiste a aussi un passé, mais il vit surtout des idées nouvelles, des progrès de la science dans le domaine économique. Ces partis, ne sont-ils pas tous représentés ici? droite catholique, centre conservateur, avec leurs dissidences; le parti radical et le parti socialiste? Que voulez-vous de plus? Chacun de ces partis a pour fonction d'englober les petits groupes similaires qui rayonnent autour de son axe, ceux qui se rapprochent de lui par des affinités naturelles et assurent son développement. Quels autres groupes voulez-vous faire entrer dans le parlement? Si j'invoque l'expérience, sans trop parler des affaires de Genève, parce qu'il ne s'agit pas de transformer cette discussion qui doit se mouvoir sur le terrain fédéral en discussion cantonale, je constate qu'à Genève, la situation est la même. Les partis qui plongent leurs racines dans la nation et qui ont l'avenir devant eux, sont les mêmes: catholique, conservateur, radical, socialiste. Qu'est-il advenu au bout de deux ou trois ans de pratique de la proportionnelle? Je ne veux pas parler du parti des Libertins, parti de fantaisie, mais enfin ce n'est déjà pas très heureux d'introduire cette fantaisie dans un domaine sérieux. Mais nous avons vu un parti nouveau se constituer, celui de l'alimentation, organisé par quelques aubergistes de bas étage, dont l'intention était de nommer un ou

deux députés. Ce parti a failli réussir. Je ne veux pas entrer dans des détails qui donneraient à ma démonstration un caractère encore beaucoup plus frappant. Mais enfin il y avait dans la constitution de ce parti des vices d'ordre si particulier qu'au dernier moment un certain nombre de ceux qui s'étaient laissés entraîner se sont ressaisis. Une autre fois, avec un peu plus d'adresse, les intérêts de ces quelques placiers, de ces quelques industriels, peu intéressants dans le cas particulier — ils étaient moins que peu intéressants, beaucoup moins — prévaudront. Voulez-vous pousser à toutes les fantaisies, à tous les abus, aux groupements les moins honorables, les moins avantageux pour le pays, pour le développement de nos institutions publiques, l'honneur du parlement et la bonne façon de nos institutions démocratiques?

Parlons encore de Genève. Il s'est formé un parti qui n'a voulu être ni démocratique, ni radical, ni catholique, ni socialiste, mais être lui-même. Il s'intitule le parti national, probablement parce que c'est celui de tous les partis qui compte le moins de citoyens genevois. Ce parti est parvenu à son début à faire la balance des autres partis au grand conseil. Quel intérêt y a-t-il à donner une autorité quelconque à des gens qui ne représentent personne, que le peuple, consulté dans son ensemble, mettrait peut-être au dernier rang de ceux qu'il entend ne jamais élire?

Voilà ce que la proportionnelle nous amène, ce qui arrivera. C'est que vous aurez des députés nommés par des partis qui ne reposent sur rien, qui ne représentent rien et avec lesquels il faudra compter. Croyez-vous que ce sera favorable à la bonne marche des affaires, croyez-vous que cela soit dans l'intérêt public?

Si vous voulez donner satisfaction à la tendance dont la proportionnelle a bénéficié quoiqu'elle soit orientée dans une direction opposée, étudiez l'organisation professionnelle. Il y a des intérêts locaux qui sont communs aux habitants d'une même commune, parce qu'ils vivent ensemble, qu'ils profitent des mêmes avantages, souffrent des mêmes dangers. Créez la commune professionnelle entre les gens qui vivent de l'outil qu'ils ont dans la main. Il y a là une communauté d'intérêts positive qui a toujours existé dans l'histoire, sauf dans le siècle que nous venons de traverser qui est le seul qui se soit écoulé sans organisations professionnelles. Ces organisations ont existé chez les anciens, elles existaient chez les Phéniciens, les Romains. Vous savez le rôle qu'ont joué les sociétés d'artisans à Rome, les corporations au moyen-âge, leur organisation a dégénéré, elle était devenue un centre d'abus. La révolution a bien fait de les supprimer, mais il faut les remplacer par une organisation calquée sur les idées d'égalité, de liberté qui forment la base de nos institutions. En donnant à une association professionnelle certains droits sans compromettre le droit souverain de la nation et de ses représentants, vous répondez au vœu des citoyens d'intervenir d'une façon plus active dans la marche du pays, d'une façon surtout plus directe qu'il ne peut le faire par son bulletin de vote actuel.

Voilà la vraie représentation proportionnelle. On connaît les publications de M. Benoit en France qui a dit qu'il fallait représenter toutes les caté-

gories de citoyens, que pour arriver à la vraie représentation d'un pays, il faut représenter le parti des paysans, des commerçants, des grands et des petits industriels, etc. Je ne crois pas que cette voie soit la bonne. L'idée est juste, mais le moyen c'est la création de l'organisation professionnelle, avec des compétences spéciales, de l'état économique. La profession est un lien permanent entre les hommes, c'est un fait positif.

Une semblable organisation servira de contre-poids à l'autorité de la majorité politique, elle repose sur quelque chose de simple, de précis, de logique. Votre proportionnelle, au contraire, vous l'établissez sur le sable. C'est un banc de sable sur lequel les vents, qu'ils soufflent de l'ouest ou de l'est, tracent leurs sillons variables et changeants et vous prétendez établir sur ces lignes mouvantes la géographie du pays! Voilà le corps électoral que vous voulez nous créer! Il varie suivant la fantaisie du moment, suivant de petits faits passagers, des circonstances qui disparaissent. Vous aurez de petits groupes qui auront le droit de parler, d'intervenir dans la marche des affaires sans représenter, à un titre quelconque, un élément qui soit en contact avec l'intérêt public et général. Je suis, encore une fois, pour donner satisfaction à ceux qui disent qu'il faut offrir aux citoyens le moyen de pénétrer dans nos institutions, d'y exercer une action personnelle répondant mieux aux intérêts positifs, réels qu'ils représentent dans le pays. Mais la proportionnelle repose sur une confusion de notions, elle n'offre aucune base solide; tout ce qui se fait dans le pays doit s'inspirer d'un intérêt public, votre proportionnelle n'en représente aucun, elle est basée sur la mobilité continuelle, sur le hasard, sur les courants populaires, les conditions du moment, sur la pluie et le beau temps, elle n'est basée sur rien, rien, rien qui réponde à une notion sérieuse, à un intérêt public quelconque, même restreint. Dans ces conditions la proportionnelle est une mauvaise chose et j'ajoute en terminant que si elle a eu quelque succès ici ou là, c'est à titre d'expédient et dans certaines conditions tout-à-fait particulières. A Genève nous avons indiqué à quels résultats elle nous a conduits. Elle a réussi dans le Tessin, à Neuchâtel, je le veux bien, mais dans le Tessin il n'y a que deux partis, les conservateurs catholiques et les radicaux, c'est une situation simpliste et la proportionnelle équivaut dans ces conditions purement et simplement en fait à une loi sur la représentation de la minorité, c'est un expédient qui permet de ne pas la supprimer. A Neuchâtel il y a une majorité si forte qu'elle est, quoi qu'il arrive, assurée du succès, et les deux autres partis, conservateurs et socialistes réunis, ne peuvent arriver à la menacer sérieusement. Dans ces conditions l'idée générale, nationale persiste; la proportionnelle fonctionne dans ces cas comme une loi sur le vote limité. Mais ailleurs en Suisse, à Genève par exemple, où il n'y a pour ainsi dire pas de majorité de fond, assurée de son existence, elle nous conduisait tout droit au gâchis.

En Suisse nous avons déjà une forte dose de représentation proportionnelle par le conseil des états, les cantons, les communes, pourquoi nous apporter encore un nouvel élément de complication? Il n'y aura plus moyen de former une majorité de gouvernement.

Autre chose: Toute idée porte en elle sa logique, à laquelle il est impossible de se soustraire. Le principe de la souveraineté populaire, malgré toutes les objections que l'on a voulu lui opposer, triomphe aujourd'hui; le referendum et l'initiative ont fini par la logique des choses par vaincre toute opposition et nous nous rapprocherons toujours plus de la démocratie directe. Or, la proportionnelle est un instrument d'unitarisme sans pareil.

A propos de Genève, M. Calame a parlé du quorum! Nous ne pouvons pas l'établir, à moins de faire de tout le canton un collège unique, où les 100 députés seront nommés par tout le corps électoral. Tant que nous aurons des collèges différents, nous ne pourrons pas établir le quorum, parce qu'il supprimerait le droit des petites minorités à la représentation.

Vous ne pouvez pas maintenir la division tout-à-fait arbitraire que vous voulez faire entre les cantons majoritaristes et proportionnalistes, mais vous verrez que par la logique du principe, si vous l'acceptez, vous tendrez à la suppression des frontières cantonales et à la réduction du corps électoral suisse en un seul tout, dans lequel se formeront des groupements volontaires de citoyens.

La proportionnelle veut le libre groupement de tous les citoyens, il faut donc enlever toute barrière, supprimer les communes et les cantons, tout ce qui est contraire au libre jeu de la proportionnalité. Vous aurez beau pour la faire accepter la faire petite, la mutiler pour qu'elle ne heurte pas trop les moeurs d'aujourd'hui, elle porte en elle sa logique funeste et néfaste pour notre pays, c'est le plus grand instrument de centralisation, de simplification, d'unification, idéologique que vous pouvez introduire chez nous.

J'ai cherché à donner quelques raisons générales pour montrer que la proportionnelle ne détruit pas l'autorité du principe majoritaire; j'ai voulu démontrer que si elle a pu faire naître des illusions chez quelques personnes, elle ne répond pas du tout au but que l'on paraît se proposer, qu'elle n'est qu'un simple expédient applicable dans certaines circonstances électorales simplistes, mais qu'elle n'est pas une idée juste, expérimentale et que pour la Confédération suisse elle serait dangereuse et agirait comme un dissolvant. C'est pour cela, c'est en raison de toutes ces objections que je voterai le rejet de la demande d'initiative et je ne voterai jamais pour la proportionnelle.

M. Secrétaire: Les deux orateurs que nous venons d'entendre, les honorables MM. Gobat et Favon, nous représentent ici très nettement ce que j'appellerai la doctrine jacobine du suffrage universel. M. Gobat se préoccupe avant tout de la constitution d'une majorité de gouvernement et en somme M. Favon considère les choses de la même manière: le système électoral d'un pays doit être conçu de telle façon qu'il fournisse cette majorité de gouvernement, alors même qu'elle n'existerait pas en fait.

A cette idée nous en opposons une autre. Nous disons que la législation électorale d'un pays doit être faite de façon à fournir au parlement une représentation qui soit bien l'image fidèle du peuple.

Votre proportionnelle, nous dit M. Favon, repose sur un banc de sable. Non, Messieurs, elle repose sur une règle de droit, rigoureuse, celle d'un partage équitable, fait d'une manière mathématiquement exacte. Si une majorité existe dans le peuple, elle se retrouvera avec le scrutin proportionnel. S par contre elle ne s'y retrouve pas, c'est qu'elle n'existe pas dans le peuple suisse, et c'est aux partis politiques à fournir au corps électoral un programme assez général et assez généreux pour que la majorité se groupe autour de ce programme. C'est aux partis à fournir aux électeurs le moyen de former en connaissance de cause la majorité de gouvernement dont MM. Favon et Gobat se préoccupent.

Puisque M. Gobat a fait de l'histoire, il me permettra d'en faire aussi un peu. Pendant la période de luttes qui a précédé la formation des sociétés démocratiques, l'idée nationale a été fournie par la nécessité de conquérir en faveur de la démocratie ce qu'on a appelé les libertés nécessaires pour la grande liberté politique. Et deux programmes opposés ont surgi: d'une part, le programme des libéraux, d'autre part, le programme des réactionnaires. Cela a suffi pendant un demi-siècle. Nous avons marché depuis lors, les préoccupations du corps électoral se sont modifiées.

M. Favon craint que l'idée nationale se perde, que la politique, grâce au système proportionnel, tombe dans des préoccupations spéciales d'intérêts personnels et privés. Qui fait cette politique des intérêts? C'est nous, qui la faisons ici, quand nous demandons au peuple de voter le rachat des chemins de fer, quand nous lui proposons une loi sur les assurances. Ce ne sont pas là en effet des idées politiques proprement dites, mais des questions d'intérêt matériel. Il n'est donc pas surprenant que l'esprit public se tourne du côté des intérêts matériels. Le régime de la majorité absolue ne l'empêche pas plus que ne pourrait le faire la représentation proportionnelle.

Tout récemment, il s'agissait d'élire à Zurich un membre du conseil national. Les intérêts commerciaux et financiers de la ville se sont groupés, en dehors des cadres politiques et ont choisi leur candidat, demandant aux partis politiques de prêter leur appui à cette candidature pour soutenir ces intérêts et prêter à leur candidat ce que M. Favon appelle un masque politique. Et l'on a vu les partis zuricois libéral et radical présenter un candidat des intérêts commerciaux et industriels, sous leurs couleurs politiques.

De l'autre côté, c'était aussi un candidat professionnel, c'est-à-dire un citoyen représentant une classe sociale, celle des ouvriers, en opposition avec les intérêts commerciaux et financiers.

Voilà la politique des intérêts, ou je ne m'y connais pas.

La réforme proportionnelle ne peut rien modifier à cet égard. Je ne veux pas discuter ici la politique intérieure du canton de Genève, que se partagent deux groupes, le groupe radical et le groupe libéral, entre lesquels le petit groupe national sert d'arbitre. Ces deux fractions principales dirigent jusqu'à un certain point les destinées de la république.

Permettez-moi de vous dire, et j'entre dans cette discussion jusqu'à concurrence des besoins de mon argumentation, que même fait se reproduit avec le système de la majorité absolue, à cette différence près que l'action de ces petits groupes ne s'exercera pas dans les parlements, mais dans le corps électoral. Nous nous souvenons d'une élection genevoise dans laquelle les deux principaux partis politiques se sont serrés de très près, incommodés par un petit groupe pas assez fort pour faire élire ses propres représentants, mais assez puissant pour faire pencher la majorité à droite ou à gauche. Et de fait le grand conseil fut composé entièrement suivant la volonté de ce petit groupe de citoyens: c'était le groupe radical-national, dit des batons.

Le système majoritaire n'est donc pas si puissant qu'il puisse supprimer l'action des petits groupes dans un corps électoral et façonner celui-ci à sa guise.

«Il faut bien qu'il y ait quelque chose,» s'est écrié M. Favon en constatant bon gré, mal gré que la proportionnelle était déjà appliquée dans certains cantons, qu'elle fait son tour du monde. Oui, il y a quelque chose, c'est-à-dire que la démocratie moderne est travaillée par un besoin de justice très intense; c'est précisément à ce besoin que la réforme électorale proposée doit donner satisfaction. Ce n'est pas un fait accidentel, mais un fait inhérent à la nature humaine. Si la pensée publique s'oriente du côté des intérêts matériels, nous n'y pouvons rien faire, mais nous devons organiser nos institutions de façon à donner satisfaction à ces besoins. L'honorable M. Gobat les a rendus un peu ridicules, il nous a parlé d'un arrondissement de 20,000 électeurs où les coiffeurs élaboreraient une liste professionnelle. Mais si les coiffeurs peuvent mettre en ligne 10,000 citoyens pour coiffer les 10,000 autres, je ne vois pas l'inconvénient qu'il y aurait de les voir représentés au parlement! Je ne sais pas pourquoi on les en exclurait!

M. Favon nous parle d'un groupe «d'alimentation», nous donnant à entendre que ce groupe n'était pas précisément composé de «vertuistes». J'en suis bien fâché pour ce groupe, mais s'il est si nombreux à Genève qu'il atteigne le quotient électoral, je me demande de quel droit on lui fermerait les portes du parlement. Mais ce groupe d'alimentation n'est pas nécessairement un groupe malencontreux, il peut se présenter sous une forme infiniment respectable. Nous avons dans cette assemblée un groupe agraire. Qu'est-ce que c'est que ce groupe agraire? Un groupe de l'alimentation. Je pense que c'est la spécialité du groupe agraire de défendre ici ce qui a trait aux intérêts de l'agriculture, c'est-à-dire en définitive de l'alimentation.

M. Gobat se fait d'ailleurs une idée fautive du fonctionnement du scrutin proportionnel. Il ne veut pas de cet instrument, parce qu'il est liberticide, parce qu'il force tous les citoyens à voter la liste d'un parti, y eût-il dans celle-ci, des gredins, sous peine de passer pour être un traître.

Non, le scrutin proportionnel fonctionne vis-à-vis du corps électoral exactement comme dans le système majoritaire. Le parti politique qui dressera une liste procèdera comme on l'a fait jusqu'à présent, il la présentera à l'électeur, qui la vote si cela lui convient. Si cela ne lui convient pas, il votera pour une autre liste ou s'abstiendra. Je ne vois pas là

d'embrigadement. Dans l'un des systèmes comme dans l'autre, si les listes électorales portent entre autres des noms de «gredins», c'est tant pis pour le comité qui les présente, parce qu'il est infiniment probable que cette liste n'aura pas la faveur du peuple.

On parle de l'émiettement jusqu'à l'infini des partis. Mais cet émiettement a lieu tout aussi bien avec le système majoritaire qu'avec le système proportionnel.

Il y a un grand pays — l'Allemagne: qui pratique le système de la majorité absolue, et dans le parlement duquel on ne compte pas moins de 14 groupes politiques.

En somme tout ce débat se réduit à une question de politique. Il s'agit de savoir si nous voulons continuer à pratiquer en manière de représentation nationale l'idée jacobine dont MM. Gobat et Favon se sont faits les apôtres, d'une nécessité de majorité de gouvernement, ou bien si nous voulons créer un système électoral qui fasse vraiment du parlement l'image fidèle du corps électoral qu'il représente.

La lutte est engagée entre ces deux grands principes.

Le conseil national qui prétend représenter l'idée nationale et être issu de la majorité absolue, se fait de profondes illusions. La majorité absolue du peuple suisse, c'est encore une image qui se présente à moi revêtue d'une certaine grandeur et d'une certaine solennité. Je ne dirai pas qu'elle réponde à mon sentiment de justice, mais quand je me figure le peuple suisse, se groupant dans sa grande majorité, autour d'un programme politique et fournissant au conseil national une majorité parlementaire qui représente ce programme, j'avoue que cela est de nature à en imposer à certains esprits. Mais cette majorité absolue n'existe dans cette salle ni en fait ni en droit, et j'ai la prétention de vous le démontrer.

Je vous le démontrerai, non par des chiffres pris au hasard dans quelque journal politique, mais par des chiffres officiels fournis par l'administration elle-même, par le bureau fédéral de statistique.

D'emblée, je fais remarquer à M. Gobat que l'embrigadement se produit sous le régime de la majorité absolue aussi bien que dans le système proportionnel. L'embrigadement a tellement pénétré nos moeurs publiques et politiques qu'il est devenu une véritable institution. Le bureau fédéral de statistique fournit la formule de cet embrigadement, non-seulement des partis, mais des députés.

Dans le dernier volume qu'il vient de faire paraître, il ressort d'une statistique du conseil national que celui-ci se compose de 147 députés, dont 83 radicaux, 34 conservateurs, 19 députés du centre, 9 démocrates-socialistes et 2 démocrates. Je ne discute pas cette classification, je dis seulement que l'embrigadement est tout-à-fait perfectionné puisqu'il est devenu administratif et qu'il s'impose même aux députés par la volonté des bureaux. Pas un seul député ne reste inclassé. Celui-là-même d'entre vous qui, par préférences personnelles, aurait voulu demeurer indépendant, est incorporé de force, administrativement, dans un groupe. C'est l'embrigadement au premier chef!

J'en reviens aux chiffres. Je ne puis pas fournir ceux se rapportant aux dernières élections, parce que le bureau fédéral de statistique ne les a pas encore arrêtés, mais je prends ceux des dix années qui ont précédé la dernière décade, la situation en Suisse ne s'étant pas profondément modifiée depuis 1890. Ils se rapportent donc aussi très probablement à la période 1890—1900.

Je lis dans les publications du bureau fédéral de statistique que dans les élections générales de 1881, la participation des votants était de 58 % dont il faut déduire les suffrages allés aux candidats non élus, suffrages perdus, soit 24 %. Reste 34 % de suffrages utilisés dans l'élection et qui ont contribué efficacement à celle-ci. Le conseil national de 1881 représentait donc le 34 % du peuple suisse. Cette majorité est donc en réalité une minorité.

En 1884, la participation au scrutin est de 60 % des électeurs inscrits. Suffrages perdus: 25 %. Suffrages valables 35 %. Le conseil national de 1884 est donc l'élu de 35 % des citoyens suisses. En 1887, la participation au scrutin atteint les 53 %. Suffrages perdus: 18 %. Suffrages efficaces: 35 %. En 1890 participation 59 %, suffrages perdus 19 %, reste 40 %. Donc, les députés au conseil national élus en 1881, 1884, 1887, 1890 ont été revêtus de leur mandat de confiance par les 34, 35, 40 % du peuple suisse.

Ce sont les chiffres de la statistique fédérale.

Pensez-vous que dans ces conditions-là, nous puissions prétendre vivre sous le régime de la majorité absolue! N'est-ce pas plutôt le régime d'une minorité appliqué à l'ensemble du parlement! Ce régime électoral répond-il réellement aux besoins de la situation, aux besoins d'une démocratie bien ordonnée, bien équilibrée? Je ne le crois pas. C'est la législation qui est cause de cette défaillance du corps électoral, et je vais le prouver par d'autres chiffres statistiques.

Dans les arrondissements non-disputés, c'est-à-dire dans les arrondissements où il n'y avait qu'un seul candidat, la fréquentation du scrutin a été de 48 %. Dans les arrondissements où il y avait lutte, mais où il devenait impossible, ensuite d'une disproportion trop grande entre les deux partis, que la minorité pût espérer faire élire ses candidats, la participation était de 52. Dans les arrondissements où la lutte au contraire était possible, la participation s'est élevée de suite de 48 ou 52 à 66 %. Ainsi, quand vous donnez aux électeurs l'espoir d'une représentation, ils vont aux urnes, parce qu'ils sont certains que ce n'est pas vainement.

Notre système électoral doit être fait de manière à appeler aux urnes le plus grand nombre de citoyens possible, de façon que le parlement soit bien réellement, comme le veulent MM. Gobat et Favon, l'image de l'idée nationale. Cela est si vrai que si vous consultez les tableaux, vous constatez un immense écart entre la fréquentation du scrutin lors des élections et celle lors des consultations populaires. J'en appelle toujours ici à mon fournisseur de renseignements, le bureau fédéral de statistique.

Dans les votations populaires intervenues depuis 1875, la participation au scrutin allait de 50,8 % jusqu'à 79,3 %, le maximum électoral se trouve dans les arrondissements où il y a pour la minorité quelque chance de succès. Il s'élève à 79,3 % dans les votations populaires où chaque citoyen

sait qu'il peut exercer une influence équitable sur le résultat du scrutin. N'est-ce pas la démonstration évidente qu'une législation qui permettrait à chaque citoyen d'exercer son droit électoral aurait pour effet immédiat d'amener de plus nombreux citoyens au scrutin, et que ce que nous croyons être de l'indifférence, du désintéressement des affaires publiques lors des élections, n'est pas le fait de l'électeur, mais d'une mauvaise loi?

Et ceci, qui est un phénomène des plus graves: les lois soumises au peuple sont rejetées par lui dans des consultations qui amènent aux urnes les 79,3 % des électeurs; c'est donc qu'entre la pensée du parlement et la pensée publique, règne un antagonisme profond. D'où peut-il bien provenir, si ce n'est précisément que le système électoral actuel ne fait pas du parlement une image fidèle de la nation, ne reflète point les idées ni les grands courants d'opinion qui s'y manifestent. 26 votations populaires sont déjà intervenues depuis 1875, ensuite de demandes de referendum. 19 lois préparées par l'assemblée fédérale ont été repoussées. Pensez-vous que cela soit naturel? Y a-t-il correspondance intime entre le sentiment de la majorité du parlement et le sentiment de la majorité du peuple? Non, l'antagonisme est bien marqué et résulte en grande partie du fait que notre système électoral est défectueux.

L'honorable rapporteur de la majorité, M. Gallati, nous disait avant-hier: « Si encore vous apportiez ici un système de représentation proportionnelle qui fût achevé! Mais vous n'avez rien de précis à nous présenter, vous différez d'opinion les uns avec les autres; les uns veulent ceci, les autres veulent cela! »

On a déjà répondu à cet argument en expliquant qu'il était impossible d'arriver du premier coup à la perfection quand il s'agissait d'adapter au pays une nouvelle institution politique, mais que quant au principe, les partisans de la proportionnelle étaient maintenant suffisamment d'accord sur la nécessité de pratiquer chez nous cette réforme pour que la discussion ne portât plus que sur les détails d'application.

Permettez-moi de retourner la question et de vous demander à quoi nous en sommes avec le système majoritaire pratiqué en Suisse depuis 1848, soit depuis un demi-siècle et plus. Eh bien, il n'y a pas plus de trois mois nous avons modifié profondément les bases mêmes de notre loi électoral par l'abandon de la majorité absolue au deuxième tour de scrutin. Comment voulez-vous donc prétendre que les 50,000 citoyens suisses qui vous proposent une réforme électorale puissent être parvenus à trouver la formule idéale du système qu'ils préconisent!

Le conseil national, tel qu'il existe et résulte de notre législation actuelle, ne représente pas en fait la majorité absolue du peuple suisse, la statistique le prouve. Et l'application de la loi que nous avons faite au mois de mars, pas davantage! Qu'avez-vous fait? Vous basant sur le principe sacrosaint de la majorité absolue, vous l'abandonnez après le premier tour, si celui-ci est nul. Dans les arrondissements où il n'y a que deux fractions politiques, la lutte se terminera facilement au premier tour, à condition que l'une soit plus forte

que l'autre. Ce sera plus compliqué, si l'on se trouve en présence de trois groupes politiques résolus à conserver chacun leur indépendance, leur autonomie. Le vote à la majorité absolue n'aboutira pas, il faudra recourir à un second tour à la majorité relative. Et alors que vous savez parfaitement qu'elle ne représente pas la majorité absolue des votants, vous donnez néanmoins l'entier de la députation à la minorité, c'est-à-dire au groupe le plus fort. La majorité relative est de tous les systèmes électoraux le plus déplorable.

Voilà à quoi vous aboutissez avec le système de la majorité absolue! Je prétends d'ailleurs que le principe de la majorité absolue a été sacrifié dans la session de mars. A quoi? Aux convenances des citoyens. On s'est dit: « Les proportionnalistes vont venir avec leur fameux système électoral qui, ils le diront au peuple, permettra, en un seul tour de scrutin, d'obtenir une représentation nationale mathématiquement exacte et nous aurons du dessous. Mais nous serons là, avec notre loi électorale nouvelle, simplifiant l'ancienne, en réduisant à deux le nombre maximum des tours de scrutin. Nous avons si bien facilité l'accès au scrutin que le principe de la majorité absolue, la pierre d'angle de toute notre législation électorale, en a été atteint; nous ne pouvons plus prétendre maintenant que la majorité absolue est un procédé absolument nécessaire, nous recourons à l'expédient le plus lamentable, celui de la majorité relative. »

C'est d'un système pareil que la proportionnelle nous préservera.

J'accepterais encore votre outil s'il pouvait rendre les services qu'on en attend. Une montre n'est bonne qu'à condition de marquer l'heure. Une loi électorale qui ne fournit pas les résultats espérés est fautive et doit être rejetée. Ce phénomène s'est vu à la Chaux-de-Fonds il y a quelques années. Des citoyens votaient, séparés en trois groupes. Point de majorité. On dut courir aux urnes 3, 4, 5 fois, parce que la loi neuchâteloise ne connaissait pas la majorité relative. On voterait encore maintenant à la Chaux-de-Fonds si la majorité du peuple neuchâtelois n'avait pas révisé son mode électoral. Ce peuple intelligent, peuplé d'horlogers qui pensent que les montres sont faites pour marquer l'heure, et les lois électorales pour représenter le pays dans ses conseils, a voté une loi instituant le scrutin proportionnel, résistant victorieusement à son ancien penchant, qui le faisait voter jusqu'à extinction de chaleur naturelle, sans pouvoir obtenir de résultat.

Ce que nous demandons, nous proportionnalistes, c'est de mettre de côté le mode détestable de la majorité relative comme celui de la majorité absolue, impuissante, pour s'en tenir au système exact, scientifique fondé sur le principe équitable de donner à chacun ce à quoi il a droit.

Nous ne demandons pas ici la « représentation des minorités ». L'expression est fautive, traduit mal notre pensée. Il est question dans la représentation proportionnelle, des partis, c'est tout autre chose. Ce n'est pas une grâce que nous demandons, c'est la justice. Si le parti qui figure dans cette assemblée comme parti de majorité représente bien la majorité du peuple, celle-ci le confirmera dans son mandat, cela ne fait pas l'ombre d'un doute. Si par

contre cette majorité n'existe pas dans le peuple, je ne sais pas pourquoi le législateur, par un procédé empirique, artificiel, lui assurerait cette position privilégiée.

La campagne pour la réforme électorale, je tiens à dire ceci en mon nom personnel, et c'est aussi l'écho, je crois, des électeurs qui m'ont envoyé ici, n'est pas considérée par nous comme un instrument de combat, pour ou contre une majorité quelconque. Nous savons les très grands services que la majorité de l'assemblée fédérale a rendus à « l'idée nationale. » Je me rallie à ce que M. Favon a dit à cet égard. Nous savons que depuis 1848 les institutions démocratiques et républicaines de la Suisse se sont développées d'une manière constante. Nous rendons hommage à l'activité de cette majorité, mais nous pensons qu'elle est assez solide pour vouloir qu'à côté d'elle, les autres partis politiques viennent siéger aussi avec toutes leurs forces, et proportionnellement à leurs forces. Ceci est une question d'avenir. Le royaume de Belgique vient d'adopter la réforme électorale, et du premier coup, l'instrument a fonctionné comme il devait fonctionner, il a enlevé à la majorité des places qui ne lui appartenaient pas dans le parlement, pour les restituer aux autres groupes politiques. Et les élections belges qui, depuis des années et des années, donnaient lieu à des troubles et nécessitaient l'intervention de la force armée, ont eu lieu cette fois dans l'ordre le plus complet et une tranquillité absolue. C'est un grand progrès démocratique que le peuple belge vient d'accomplir et qui lui vaut à cette heure les félicitations de tous les hommes qui réfléchissent et songent à faire progresser les institutions publiques. Le nom de la Belgique remplit à l'heure qu'il est la presse de l'Europe. Et à côté du nom de la Belgique, celui de la Suisse, parce qu'on sait qu'on y discute la même réforme. Est-ce que nous serons moins hardis? Serons-nous moins libéraux que le parlement belge? Ne donnera-t-on pas à notre démocratie tous les éléments qui peuvent contribuer à rajeunir l'expression du suffrage universel, à lui livrer des forces nouvelles, qui viendront vivifier le parlement, apporter ici des idées certainement fécondes de progrès?

Je recommande la proposition des 50,000 citoyens suisses au conseil national, pour qu'à son tour il la recommande au peuple suisse.

Hilty: Es ist gestern von meiner Berichterstattung vom Jahre 1882 die Rede gewesen und dabei die übrigens nicht ganz unbegründete Ansicht ausgesprochen worden, es haben sich seit 18 Jahren die faktischen Verhältnisse, welche den Untergrund jener Berichterstattung bildeten, verändert. Das ist in der That in einigen Punkten der Fall, und ich sehe mich veranlasst, darüber noch Auskunft zu geben. Es ist übrigens, wie ich sehe, ein von mir später gehaltener Vortrag ausgeteilt worden, der das Nähere in dieser Frage enthält, mit Ausnahme derjenigen Veränderungen, die erst seitdem der Vortrag gedruckt wurde, in Belgien eingetreten sind.

Ich werde mich also im wesentlichen darauf beschränken, zu sagen, wie die Sache mit dieser Proportionalvertretung gegenwärtig steht, nicht in unsern Kantonen, denn das ist Ihnen wohl bekannt, sondern in den andern Ländern der Welt, wo nach der Behauptung der Freunde die Proportionalvertretung eine tour du monde, einen wahren Siegeslauf begonnen hat, der aber in Wirklichkeit keineswegs so aussieht, wie sie ihn darstellen. Ich glaube, es herrsche da eine gewisse Unkenntnis der Verhältnisse, und es ist daher wohl angezeigt, diese Verhältnisse etwas näher kennen zu lernen. Damit ich nicht in den Verdacht komme, etwas zu sagen, was nur meine Meinung wäre, nehme ich als Grundlage meiner Ausführungen eine Broschüre des alten Freundes der Proportionalität, Karl Bürkli: «Meine Proporz-Perle vor dem Zürcher Kantonsrat (15. September 1891)». Wie verhält es sich nach den Angaben dieser Broschüre mit der angeblichen tour du monde? Herr Bürkli giebt gleich auf der ersten Seite an, in welchen Staaten die Proportionalvertretung eingeführt ist. Unter denselben figurirt zunächst Dänemark, das im Jahre 1855 in gewissem Sinne die Proportionalvertretung eingeführt hat. Dazu ist zu bemerken, dass in Dänemark die Proportionalwahl für den dänischen Nationalrat nicht besteht. Sie besteht nur für die Wahlmänner, die das Oberhaus zu wählen haben. Für die Nationalratswahlen besteht in Dänemark von anfang an bis auf den heutigen Tag das System der Einer-Wahlkreise, das viel einfacher und zweckmässiger ist und den Minoritäten eine gerechte Vertretung verschafft. Man hat in Dänemark nie daran gedacht, für die Nationalratswahlen die Proportionalvertretung einzuführen und niemand hat bisher einen dahingehenden Antrag gestellt. Es ist also nicht richtig, dass die Idee der Proportionalvertretung in jenem Staate Boden gefasst habe. Das Proportionalverfahren ist nicht einmal in den Gemeinden Dänemarks eingeführt. Und wenn Sie das Urteil des dänischen Volkes über die Proportionalität, die in Dänemark besteht, haben wollen, so kann ich Ihnen zwar nicht ein originales Urteil geben; aber Herr Bürkli äussert sich in dieser Beziehung wörtlich folgendermassen: «Ob da diese 52 doppelt destillierten, auf 8 Jahre bestellten «Herrenhäusler» per Majorz oder per Proporz gewählt seien, ist da so ziemlich «Wurst», denn die werden sich so wie so nicht «überlupfen», wenn statt des Geldsacks, das Wohl des Volkes in Beratung liegt. Dieser Proporz ist denn auch in Dänemark nichts weniger als populär, er ist dem Volke «schnuppe». (Heiterkeit.)

Ausser Dänemark ist das Kumulativ-Votum für das Unterhaus der englischen Kap-Kolonie eingeführt. Vielleicht wird Herr Chamberlain die Güte haben, diese Proportionalwahl in den neuen Kolonien Oranje und Transvaal einzuführen, um der grossen englischen Minorität gegenüber der grossen holländischen Majorität das Heft in die Hand zu geben. Sodann folgt das limitierte Votum für die Wahl des Gouvernementsrates von Malta, das limitierte Votum bei Appellationsrichterwahlen, nicht bei politischen Wahlen, im Staate New-York und das limitierte Votum in England bei Parlamentswahlen in 11 Dreierwahlkreisen und einem Viererwahlkreis. Darüber ist folgendes zu sagen: In England hatte der sehr schlaue Politiker Disraëli — ich hätte bald gesagt

nach dem Muster von Schwyz, aber das Verhältnis ist wahrscheinlich umgekehrt — die grossen liberalen Wahlkreise dadurch gesprengt, dass er nur in diesen Wahlkreisen das Proportionalssystem einführte. Die ganze liberale Partei Englands ist bis auf den heutigen Tag gegen die Proportionalwahl gewesen, und es war das Verdienst Gladstones, dass die Proportionalwahl in England im Jahre 1885 wieder beseitigt wurde. Dann besteht in Pennsylvanien das Kumulativvotum bei Munizipalwahlen in zwei Städten. Illinois hat das Kumulativvotum für die Wahlen in das Repräsentantenhaus. Illinois ist der einzige Staat der Vereinigten Staaten, der die Proportionalwahl nach einem allerdings nicht sehr empfehlenswerten System besitzt. Die Bundesverfassung der Vereinigten Staaten kennt keine Proportionalwahl und auch die andern Staaten von Amerika haben dieselbe nicht in ihrer Verfassung. Pennsylvanien hat das Kumulativvotum für alle Gemeindewahlen. In Brasilien besteht das limitierte Votum für Gemeinde-, Provinz- und Nationalwahlen. Allein es ist zu bemerken, dass seit 1881 die Nationalwahlen nicht mehr nach dem Proporz vorgenommen werden. Spanien hat das limitierte Votum in allen Wahlkreisen, welche mehr als zwei Deputierte zu wählen haben. In Portugal verhält es sich gleich. Italien hat das limitierte Votum in 35 Wahlkreisen mit 5 Deputierten. Auch Italien ist dem Beispiel von England gefolgt und hat das limitierte Votum in einigen Wahlkreisen eingeführt. Aber es ist ebenfalls wieder davon zurückgegangen und hat im Jahre 1892 die Proportionalwahl beseitigt.

Das sind die Staaten und Länder, welche die Broschüre des Herrn Bürkli aufführt. Kann man da wirklich von einem solchen Triumphzug der Proportionalwahlidee durch die ganze Welt reden, wie es gestern geschehen ist? Kann man davon sprechen, dass dieses System die ganze Welt zu erobern im Begriffe sei? Das Proportionalwahlsystem besteht in keiner selbständigen Republik, auch in Brasilien für die Nationalwahlen nicht mehr. Und vollends in einem Staate, der das Referendum hat, ist von Proportionalwahl bisher nirgends die Rede gewesen.

Es ist aber auch ein eigentümlicher Widerspruch, dass die gleichen Leute, die sich vor einem Volksvotum, wie wir es leider in jüngster Zeit erleben mussten, in den Staub beugen und uns kaum gestatten, gegenüber dieser Majorität eine Kritik zu äussern, dem gleichen Volk nicht erlauben, seine Wahlen in den Wahlkreisen mit Majorität zu treffen. Man sollte doch glauben, das Volk verstehe besser, einige Vertrauensmänner, welche ihm bekannt sind, zu wählen, als ein Gesetz von komplizierter Natur zu beurteilen.

Es wird immer wieder gesagt und gerade im letzten Votum wurde es betont, dass das Princip absoluter Gerechtigkeit die Proportionalwahl erfordere. Diese Anschauung wird auch in der Broschüre eines sehr ehrbaren Genfer Herrn vertreten, die uns gestern ausgeteilt wurde. Man stellt etwa ein Rechnungsexempel auf und sagt: In einem Wahlkreis, der zwei Vertreter zu wählen hat, gibt es 1000 Wähler; 501 Bürger wählen beide Vertreter und die 499 andern haben keinen Vertreter. Ist das gerecht? Kann ein solches System bestehen? Ich antworte darauf, dass so etwas nicht leicht vorkommen wird, und jedenfalls wird es nicht lange vor-

kommen. Denn dagegen bäumt sich der gesunde Sinn des Volkes. Es ist auch gesagt worden, dass das in der That nicht vorkomme. Herr Curti hat gestern ausdrücklich erklärt, dass die Wahlsitten sich in neuerer Zeit gebessert haben und ein gewisser freiwilliger Proporz eingetreten sei. Herr Nationalrat Curti ist selber ein sprechendes Beispiel dafür. Herr Curti vertritt keineswegs die Ansichten der Majorität der Wähler seines Kreises und dennoch ist der Wahlkreis der Meinung, dass eine Persönlichkeit dieser Art ihm wohl anstehe. Das ist der freiwillige Proporz, den ich vollständig begrüße und für den ich jederzeit einstehen werde. Aber ich kann es nicht gelten lassen, dass dieses System in eine gesetzliche Form zu bringen, ein Beweis für eine höhere Sittlichkeit sei. Die Sittlichkeit besteht in der Freiwilligkeit. Das, was erzwungen ist, ist nicht sittlich. Nur wenn ein Volk dazu erzogen wird, freiwillig das Rechte zu thun, kann von Sittlichkeit gesprochen werden. Zu dieser Freiwilligkeit wollen wir gelangen. Die Proportionalwahl greift da aber mit roher Hand ein und zerstört die Blüten, die bereits vorhanden sind und die sich noch weiter entwickeln können. Sie zwingt jedermann in die Schablone einer gewissen Partei hinein, zu der er vielleicht gar nicht gehören will. Innerhalb der Partei wird eine absolute Diktatur herrschen. Es wird vielfach ausser Acht gelassen, dass in der Partei selber für die Minoritäten keine Gerechtigkeit bestehen wird. Die Partei selber wählt ihre Kandidaten nach dem System der Majorität. Wenn auch in der Partei die verschiedenartigsten Schattierungen bestehen, so wird doch die stärkste derselben alle Vertreter bekommen. Wir haben keine Parteien, die so kompakt sind, dass alle Angehörigen derselben über den gleichen Leist geschlagen wären. Es bestehen vielmehr in allen Parteien bestimmte Nuancen der Anschauungen. Dieselben kommen bei der Proportionalwahl nicht zu ihrem Recht. Diejenigen, welche die Gewalt über eine Partei haben, wählen die Kandidaten und sagen den andern: das sind unsere Kandidaten, diese müssen gewählt werden, und jeder ist ein Verräter an der Partei, wenn er widerspricht. Das System der Proportionalwahl bedeutet, wenn Sie wollen, eine Art Gerechtigkeit für die bestehenden organisierten Parteien, aber nicht für die einzelnen Bürger. Der einzelne Bürger stellt sich jetzt viel besser und kann viel ungehinderter seine Meinung aussprechen. Man soll uns also bei der Proportionalwahl nicht von der Gerechtigkeit sprechen. Die Proportionalwahl ist einfach eine Machtfrage; es kommt darauf an, wer die Macht in den Händen hat.

Dafür will ich Ihnen einen klassischen Zeugen anführen. Ich will auch in diesem Punkte, ob die Proportionalwahl eine Gerechtigkeitsfrage oder eine Machtfrage sei, nicht selber reden, sondern einen klassischen Zeugen aus dem gegnerischen Lager, einen Mann, den wir infolge seiner Gradheit, Offenheit und Gesinnungstreue allgemein schätzen gelernt haben, reden lassen. Es liegt mir ein Bericht der «Neuen Zürcher-Zeitung» über einen socialdemokratischen Parteitag in Basel vor, in welchem folgender Passus enthalten ist: «Wullschleger legt nicht nur auf die Grundsätze, von denen allein man nicht gelebt hat, sondern auch auf die Umstände Gewicht. Zur politischen Macht kommen wir in möglichst

rascher Zeit erst, wenn wir den Proporz haben, für den die Partei schon lange kämpft. Die Voten von Dr. Brüstlein und Dr. Benz sind keineswegs massgebend und stehen ganz vereinzelt da. Sie waren recht ungeschickt und geeignet, uns zu schaden. Alle Genossen sollten eben immer denken, was sie reden! Der radikal-demokratischen Partei brauchte man gar nicht etwa zu sagen, dass es darauf abgesehen ist, ihre Herrschaft zu brechen; sie ist nicht so dumm, dass sie das nicht merkt.» (Heiterkeit.) Da hören Sie, um was es sich handelt! Es ist ein Kampf um die Macht, nicht um die Gerechtigkeit.

Zum Schluss noch eine Bemerkung. Es ist, zum Teil irrig, auf zwei verschiedene Staaten hingewiesen worden, die in neuerer Zeit zum Proportionalwahlsystem übergegangen sein sollen und zum Teil wirklich übergegangen sind. Es betrifft Württemberg und Belgien. Bezüglich Württembergs befindet sich der betreffende Redner im Irrtum. Württemberg hat die Proportionalwahl nicht. Sie ist allerdings in Frage gewesen und beinahe zu stande gekommen, aber an gewissen Umständen der Verfassung, die ich hier nicht näher auseinandersetzen will, gescheitert. Als bei diesem Anlass die Proportionalwahl in Deutschland zum ersten mal besprochen wurde, hat eine Zeitung, welche der Sache günstig gesinnt war, folgendes Resumé abgegeben: «Ein Grundfehler des Systems besteht zunächst darin, dass die Proportionalwahl die aktive und passive Wahlfreiheit des Volkes beschränkt, nämlich nur einen Kandidaten für wählbar erklärt, der von einer Partei oder wenigstens von einer Personenvereinigung von mindestens 50 Personen in einem schriftlichen Wahlvorschlag präsentiert wird. Es wird dadurch dem Parteiwesen, welches schon jetzt eine zu grosse Rolle spielt, sogar durch das Gesetz eine gesteigerte, eine staatsrechtliche Bedeutung beigelegt. Die Proportionalwahl ist keine eigentlich direkte Volkswahl. Sie nähert sich der indirekten Wahl. Zwischen das wählende Volk und den zu wählenden Abgeordneten schiebt sich die Partei ein. Das Volk ist nicht frei in der Wahl, sondern an die Wahlvorschläge der Parteien gebunden. Viele Tausende von Wählern gehören keiner Partei an, und nur einzelne Parteien, wie die Socialdemokratie und das Centrum, umfassen eine sehr ausgebreitete, einer einheitlichen Leitung folgende Mitgliederschaft. Für solche Parteien ist das Proportionalssystem besonders vorteilhaft. Dass die Parteien mit straffer einheitlicher Leitung leicht einen Vorsprung bekommen könnten, wenn die gemässigten und freier organisierten die Dinge gehen liessen, ist unleugbar. Dass vom Proporz ein für allemal das politische Heil kommen wird, erwartet niemand, aber man wünscht, dass mit ihm ein schätzbarer und ungefährlicher Versuch gemacht wird.» Sie sehen aus diesen Auseinandersetzungen, dass hier kein Gegner der Proportionalwahl spricht, dass derselbe aber die Schwächen derselben ganz genau herausfindet.

Einige Redner haben sehr grosse Anstrengungen gemacht, Belgien als einen wahren Musterstaat für uns hinzustellen. Ich teile diese Ansicht nicht. Jedenfalls ist zu sagen, dass in Belgien lange Zeit die konservative, resp. katholische Partei sehr für die Proportionalwahl eingetreten ist, solange sie nämlich in der Minderheit war. Sie schickte sogar

Leute in die Schweiz, um die Sache zu studieren. Sobald sie aber zur Mehrheit wurde, kehrte sie um und ward Gegner der Proportionalwahl. Jetzt ist es die liberale Partei, die für die Proportionalwahl eintritt. Wenn dieselbe einmal die Mehrheit hat, wird sie ihre Ansichten vielleicht auch wieder ändern. Es ist gesagt worden, dass in Belgien mit der Proportionalwahl ein grossartiger Versuch gemacht worden sei und dass die Augen von ganz Europa auf Belgien gerichtet gewesen seien, als ob dies ein ganz besonderes Glück wäre. Ueber den Versuch in Belgien stehen übrigens in den Zeitungen verschiedene Berichte. Ich habe z. B. in einer ganz unparteiischen deutschen Zeitung ganz andere Berichte gelesen als diejenigen, die uns gestern vorgelesen worden sind. Eine Berichterstattung sagt unter anderm, nachdem sie zunächst dargestellt hat, was für grosse politische Parteien in Brüssel bestehen, folgendes: «Dann giebt es noch eine Liste des Handelsstandes, eine der Grossindustrie und die der christlichen Demokraten mit dem Pfarrer Daens an der Spitze. Antwerpen hat acht Listen, von denen aber nur vier ernst zu nennen sind, denn das vlämische Volk liebt es, auch beim Wahlgeschäft seinen Scherz zu treiben, und so stellen z. B. zwei Kegelveeine oder Rauchklubs etc. zur allgemeinen Heiterkeit Kandidatenlisten auf, auf denen dann Namen wie Zattelbuck (trunkener Bauch), Kleisekopf (Kahlkopf) u. a. figurieren.» Sie sehen, dass nicht gerade überall mit übermässigem Ernste vorgegangen worden ist. Eine Korrespondenz aus Brüssel vom 31. Mai berichtet folgendes: «Wenn die Anhänger des Proportionalwahlsystems, welches bei den allgemeinen belgischen Parlamentswahlen am 27. Mai zum erstenmal zur praktischen Anwendung gelangte, aufrichtig sein wollen, so müssen sie zugestehen, dass dasselbe die darein gesetzten Erwartungen im allgemeinen nicht erfüllt hat; denn der wirkliche Ausgang war ganz anders, als man sich gedacht hatte . . . Zunächst ist festzustellen, dass ganz ansehnliche Minderheiten, wie z. B. die Brüsseler Unabhängigen (linker Flügel der Klerikalen), die Lütticher Progressisten (linker Flügel der Liberalen), die katholischen Demokraten trotz der Minderheitsvertretung völlig unvertreten bleiben. . . . Das Proportionalwahlsystem teilt also mit allen bisherigen Wahlsystemen die seltsame Eigenschaft, dass es der Minderheit im Lande die Mehrheit in der Kammer verschafft . . . Zudem besitzt das Proportionalwahlsystem den schweren Nachteil, dass es eine überaus verwickelte und schwerfällige Maschine darstellt, was schon daraus hervorgeht, dass die Regierung fast drei Tage gebraucht hat, bis sie das endgültige Wahlergebnis verkünden konnte.» Das sind Urteile von Leuten, die dem Proportionalwahlsystem nicht abgeneigt, vielleicht eher günstig gestimmt sind. Lassen wir also das belgische Beispiel bei Seite, das ohnehin jüngsten Datums ist und erst in der Praxis noch zeigen muss, was dabei herauskommt!

Ich schliesse damit, dass ich erkläre: es handelt sich hier nicht um eine Gerechtigkeitsfrage, auch nicht um eine wissenschaftliche Frage, sondern um eine Machtfrage. Es wird sich zeigen, wie die Sache bei der Abstimmung herauskommt. Wenn unsere Gegner den Sieg davon tragen, dann sind sie fortan die Mehrheit. Sie müssen dann den Versuch machen,

gegen eine grosse liberale Opposition zu regieren, was noch in keinem Lande irgend einer Regierung gelungen ist und was auch ihnen nicht gelingen wird. Ich glaube aber, in einer Zeit, wo die Republiken einen so schweren Stand haben, wie es gegenwärtig der Fall ist, wo man alle Anstrengungen eines republikanischen Volkes darauf richten muss, um mit gemeinsamer Kraft den Staat aufrecht zu erhalten, sollte man von derartigen bloss formalistischen Gegenständen und von derartigen blossen Parteisystemen, wie es die Proportionalwahl ist, wenigstens vorläufig absehen und uns alle auf dem freiwilligen Boden der Gerechtigkeit und Billigkeit zusammenscharen und auf diesem Boden unsern Staat aufrecht erhalten. (Beifall.)

M. Motta : Permettez-moi de marquer, en quelques mots, le point de vue auquel je me suis placé dans cette question de la proportionnelle. J'ai une raison toute spéciale de le faire, parce que je représente le canton qui, le premier, a introduit la réforme électorale dans ses institutions.

Il y a une dizaine d'années, au Tessin, les passions politiques étaient échauffées au dernier degré, l'émeute menaçait dans la rue, et la haine entre citoyens régnait en maîtresse. Je n'ai pas à rechercher les conditions et les causes prochaines ou lointaines de cet état de choses; il me suffit de constater que, dès que le système électoral a été changé dans le canton, dès que chaque parti a pu obtenir sa part légitime dans le grand conseil et le gouvernement, les passions politiques se sont calmées et la paix, avec sa branche d'olivier, a visité notre ménage politique.

Depuis cette époque, dix années se sont écoulées et le système nouveau a dissipé toutes les craintes et déjoué tous les calculs de ses ennemis. Je ne crois pas qu'il y ait au Tessin un homme politique clairvoyant qui pense à revenir au système majoritaire, parce que personne ne pourrait désirer de rouvrir l'ère des agitations stériles. C'est que l'idée de la proportionnelle s'identifie avec l'idée de la justice et dès qu'elle a pris racine dans la conscience du peuple, il devient impossible de l'en arracher.

Je ne veux pas entrer dans le fonds du débat qui est épuisé, mais je dois dire que les adversaires de la proportionnelle, lorsqu'ils l'accablent de leurs critiques, posent mal la question. La question n'est pas de savoir si le nouveau système est ou non exempt de défauts. La question est de savoir lequel des deux systèmes, majoritaire ou proportionnel, conduit aux résultats les plus conformes à la justice et à la vérité. Le système majoritaire peut se résumer dans cette formule: Le droit, c'est le nombre; la proportionnelle dit, au contraire: Le droit, c'est l'égalité de tous les citoyens qui participent aux charges et aux devoirs de la vie politique. Entre ces deux formules, il me semble que le choix n'est pas douteux.

Je conçois très bien que les députés de certains cantons, comme les Grisons et St-Gall, qui pratiquent depuis longtemps une espèce de propor-

tionnelle volontaire, dont les racines plongent dans les mœurs et dans l'histoire, ne montrent pas un grand enthousiasme pour cette réforme. Mais dès que l'on admet le droit des minorités à être représentées, il semble que la supériorité incontestable revient au système qui fait dépendre ce droit, non pas des mœurs changeantes, non pas du bon plaisir encore plus changeant des majorités, mais de la loi. La loi seule est fixe et seule, par conséquent, elle est une garantie sérieuse.

Les majorités ont toujours, même inconsciemment, une tendance très marquée à restreindre les droits des minorités. L'hostilité du parti radical suisse à l'égard de la proportionnelle provient précisément de ceci, qu'il y voit un affaiblissement pour soi et un renfort pour l'opposition.

Pour ce qui concerne spécialement le parti auquel j'appartiens, je le crois désintéressé dans cette question, parce qu'avec le nouveau système il ne gagnera pas plus que deux ou trois sièges. J'admets, au contraire, que l'opposition y gagnera dans son ensemble. Mais c'est là, précisément, qu'est l'un des côtés salutaires de la réforme. Il est bon que la participation de l'opposition à la vie parlementaire de la Confédération devienne toujours plus large et plus profonde.

Les événements de ces derniers jours l'ont démontré. L'histoire des dernières années est caractérisée par une extension formidable des compétences du pouvoir central. Il faut rétablir l'équilibre; il faut revenir au libre jeu des forces naturelles.

M. Gobat, en terminant son discours, a dit que la proportionnelle était une mesquinerie, une chinoiserie et qu'elle ferait sombrer la démocratie. Je ne veux pas relever ces mots, mais je dois dire que les théories de M. Gobat sont les théories jacobines. La science sociale a détruit le jacobinisme politique qui n'est autre chose qu'une construction de la logique pure. Je ne sais pas quel accueil le peuple fera à la demande d'initiative. J'espère qu'il votera la proportionnelle. Mais si même il en était autrement, la lutte ne sera pas finie; la justice est en marche et rien ne l'arrêtera plus.

M. Jeanhenry : Je ne veux pas rentrer dans le fond du débat et je n'aurais même pas pris part à la discussion, ayant déjà exposé le point de vue auquel je me place dans cette question, lors de la discussion de la motion Wullschleger, si je n'avais pas été quelque peu pris à partie hier par M. le rapporteur allemand de la minorité de la commission, qui m'a accusé d'une façon plus ou moins directe et en y mettant, je le reconnais, beaucoup de bonne grâce, d'avoir sur la représentation proportionnelle deux opinions divergentes, qu'il ne s'explique pas très bien, l'une servant au cantonal et l'autre au fédéral.

Le fond de l'idée exprimée par M. Iselin, qui a rappelé une partie de mon discours de la session de juin 1898, est exact. Je tiens la proportionnelle, sur le terrain cantonal et communal, comme un expédient politique qui, à un moment donné, peut rendre des services et c'est à ce titre que je

l'ai soutenue dans le canton de Neuchâtel. Nous nous trouvions à ce moment dans une situation délicate, complexe, qui nous conduisait à la rupture des cadres des anciens partis, des partis historiques et devait nécessairement modifier toutes les conditions de notre politique cantonale. A la Chaux-de-Fonds, le parti radical était fortement entamé par la formation d'un parti ouvrier socialiste sorti de son sein, tandis qu'au même moment s'était formé dans le parti radical, en général, un groupe de proportionnalistes ardents qui faisaient dépendre leur concours et leur loyalisme de l'introduction de la proportionnelle dans la loi électorale.

Nous avons pensé à ce moment, quelques amis politiques et moi, qu'il ne fallait pas laisser se dissoudre la vie politique neuchâteloise et que cet expédient de la proportionnelle se présentant à nous comme un remède à la situation, il fallait l'employer pour arriver au résultat que nous désirions tous : le maintien des cadres des partis politiques actuels, ayant leur raison d'être traditionnelle et historique, résultant des conditions normales de la vie publique et assurant le maintien de l'hégémonie du parti radical qui nous paraissait nécessaire à la bonne marche des affaires publiques et au bien du pays. C'est donc par esprit politique et non par fanatisme pour la proportionnelle, sans que nous ayons jamais éprouvé le besoin de nous prosterner devant elle comme devant une idole, que nous avons agi. Pour nous, cette nouvelle procédure électorale était un moyen de mettre fin à une situation politique qui aurait pu devenir dangereuse pour notre parti et pour le pays. Rien de plus, rien de moins.

Mais, tout en admettant la proportionnelle, nous nous sommes efforcés de faire en sorte qu'elle fit à la majorité le moins de mal possible. Nous entendions maintenir le parti radical comme parti de majorité, parce que nous savions que ce parti représentait, en effet, d'une manière réelle, la majorité du corps électoral, et parce que nous avions le sentiment, que même dans notre petit organisme politique cantonal, il fallait songer à l'existence d'un parti de majorité puissant afin de mieux tenir debout l'unité de la famille neuchâteloise, l'idée nationale et empêcher les intérêts de clocher et les tendances particularistes de prendre le dessus.

Nous avons donc muselé la proportionnelle, si j'ose m'exprimer ainsi, pour la rendre inoffensive, nous l'avons apprivoisée, nous lui avons enlevé tout ce qui aurait pu être malfaisant à l'égard de la construction d'un véritable parti de gouvernement. A cette fin, nous avons créé le « quorum, » alors même que le « quorum » était en contradiction avec le principe de la proportionnelle, nous avons attribué la fraction au parti le plus fort et nous avons maintenu, en fait sinon en droit, dans notre canton, deux systèmes électoraux, en maintenant, comme à Schwytz et à Zoug, des collègues d'un ou de deux députés.

Mais ce que nous avons fait par esprit politique dans le canton de Neuchâtel, qui est resté après la proportionnelle ce qu'il était avant, les conditions de son existence politique n'ayant pas été modifiées pour les raisons que je viens d'indiquer, pouvons-nous le faire sur le terrain fédéral ?

Voilà la très grave question qui se pose en ce moment et qui s'est posée à nous très sérieusement avant que nos amis politiques et moi, nous prissions parti, attendu qu'il est toujours désagréable de se voir reprocher une attitude qui peut paraître contradictoire. Après y avoir mûrement réfléchi, nous avons reconnu, mon ami Comtesse, auteur de la loi sur la proportionnelle dans le danton de Neuchâtel, et moi, que les conditions n'étaient plus les mêmes. Mettre en pratique la proportionnelle dans un petit état unitaire, avec une population bien condensée sur un territoire limité, ou dans une confédération comme la Suisse, ce sont là, en effet, deux problèmes très différents. Et si, dans un petit canton comme le canton de Neuchâtel, on peut risquer une aventure semblable, peut-on le faire dans un état fédératif comme la Suisse ?

Il nous a paru que non ; comme je vous le disais déjà, il y a deux ans, le génie de la proportionnelle est de pousser à la division, à la dissémination, à l'émiettement que nous le voulions ou non, cet organisme agit comme un véritable dissolvant. Le danger qu'il fait courir à la démocratie, c'est de ne plus représenter dans le parlement les tendances générales de la politique du pays, les grands intérêts sociaux collectifs, généraux, dont l'importance pour l'état est considérable, mais des intérêts particuliers. C'est la politique des intérêts opposée à la politique des principes et que j'ai caractérisée dans mon discours de 1898, en disant qu'elle constituait le péril gouvernemental.

Le péril gouvernemental réside pour moi dans l'absence de toute majorité sérieuse, sachant ce qu'elle veut et où elle va, imprimant une direction résultant d'un plan bien arrêté à la politique intérieure et extérieure de la Suisse. Ce péril gouvernemental, je ne le considère pas comme M. Secrétan, qui le traite avec une sorte de dédain. L'honorable député de Lausanne n'est pas en communauté d'idées, sous ce rapport, avec le « Journal de Genève, » qui disait naguère : « Mieux vaut dans un parlement une mauvaise majorité que pas de majorité du tout. » Cette affirmation du « Journal de Genève » je la tiens, quant à moi, pour vraie ; il suffit, pour s'en convaincre, de considérer le spectacle que nous donnent les parlements sans majorité ou ceux dans lesquels celle-ci ne se forme que sous l'influence et la pression des intérêts matériels, le parlement devenant ainsi le champ clos de tous les marchandages et de tous les compromis. Est-il possible de se figurer une plus mauvaise situation ? M. Secrétan ajoutait, du reste, que cette situation ne se réaliserait jamais, qu'une majorité se formerait toujours à la suite des discussions dans le parlement, de même qu'elle se forme dans le peuple, et que si l'on voulait avoir l'expression exacte de la volonté de celui-ci, si l'on voulait voir cette volonté se refléter fidèlement dans les conseils, ce qui permettrait d'arriver à faire disparaître tout désaccord entre le peuple et ses représentants, il fallait nécessairement que le parlement fût comme le miroir de l'opinion publique, la photographie du corps électoral, avec ses courants d'opinion multiples et divers et il constatait que cette représentation idéale n'était réalisable que par le vote proportionnel. Si donc l'élection, ajoutait M. Secrétan, n'aboutissait pas à la formation d'une majorité, ce

serait la faute des circonstances et non du système électoral. On aurait ainsi la preuve que la majorité qui siège depuis si longtemps sur ces bancs, n'est pas la véritable majorité, puisqu'elle ne se retrouve plus dans le peuple, et tout le monde admettrait qu'il serait injuste par conséquent, qu'elle existât au parlement.

Ce raisonnement est spécieux, séduisant même, si vous le voulez, mais il part d'une base que je tiens pour absolument fausse. Tout à l'heure, dans son discours plein d'idées et de faits et que j'ai trouvé fort intéressant, bien que je sois obligé de faire mes réserves sur certains points de fait et surtout sur certaines déductions auxquelles je ne puis me rallier, M. Gobat a cru pouvoir affirmer que les organisations de parti n'encadraient qu'une petite fraction des électeurs et M. Secrétan lui-même a montré par des chiffres, qu'en somme 50 à 60 % des électeurs seulement prennent part au scrutin. Donc, à supposer même que la proportionnelle envoyât sur ces bancs, — ce que je ne crois pas du reste, — une majorité autre que celle qui s'y trouve actuellement, vous ne pourriez pas voir dans ce fait une affirmation consciente et absolue du verdict populaire. Une grande fraction du peuple, toute celle qui n'est pas inféodée à un parti, enrégimentée dans quelque organisation politique, se trouve ainsi éliminée de l'élection ; mais elle peut se retrouver dans les votations et la question qui se pose précisément, est celle de savoir si ce n'est pas du côté d'une meilleure organisation des droits populaires comme le referendum et l'initiative qu'il faut jeter ses regards, plutôt que du côté d'une amélioration de la représentation du peuple au parlement.

Cela est d'autant plus nécessaire à considérer qu'en réalité le parlement suisse n'est plus qu'une espèce de chambre préparatoire ou d'instruction des décisions qui, plus tard, devront être prises souverainement par le peuple lui-même. Depuis le moment où la Suisse est entrée dans la voie de la démocratie directe, il est certain que la représentation du peuple au sein du parlement a perdu une grande partie de l'importance qu'elle a dans un état purement représentatif. C'est devant le peuple aujourd'hui que se livrent les grandes batailles, c'est devant son tribunal que les groupes, qu'ils soient ou non représentés au sein du parlement, et même que les simples citoyens peuvent plaider leur cause et faire entendre leur voix.

Nous avons vu quel rôle de simples citoyens agissant en dehors de toute organisation politique, pouvaient exercer à l'égard d'une loi récente que le parlement unanime avait acceptée, et sur l'utilité de laquelle il semblait qu'il ne pouvait y avoir aucun doute. Et ces simples citoyens ont été suivis par le peuple qui, à une immense majorité, a défait l'œuvre de ses élus. Et cela s'est produit alors même que tous les partis sont représentés dans le parlement, à tel point qu'on se demande s'ils pourraient l'être avec un autre système électoral, puis qu'ils y ont tous leurs chefs et tous leurs porte-voix. Et quand on considère que tous ces élus ont parlé dans cette enceinte et devant le peuple en faveur de la loi sur les assurances pour aboutir au résultat qu'on connaît, on se prend à douter de la puissance réelle de ces organisations de par-

tis en voyant combien peu elles répondent à l'opinion générale et au fonctionnement d'une démocratie bien organisée.

Je dis donc que nous voulons améliorer quelque chose, réaliser une réforme véritablement utile, ce n'est pas du côté de la représentation nationale qui ne joue plus qu'un rôle secondaire dans notre organisation politique, que nous devons regarder, mais bien du côté des manifestations de la volonté populaire afin d'en favoriser la loyale éclosion et de permettre que de plus en plus le verdict du peuple puisse intervenir en connaissance de cause.

Le second grand péril que j'ai déjà signalé dans mon discours de 1898 est le péril fédératif. Malgré ce qui a été dit tout à l'heure, je soutiens qu'il existe. Les rapporteurs de la majorité l'ont dit : Vous ne pourrez pas maintenir dans la Confédération deux systèmes, dont l'un reconnaît aux minorités certains droits que l'autre leur refuse, et la logique même du système proportionnel vous obligera à franchir les limites cantonales et à constituer des arrondissements englobant plusieurs cantons. Mon ami Favon vous le disait il n'y a qu'un instant : la logique de votre système vous poussera plus loin encore, jusqu'à faire de la Suisse un seul arrondissement électoral et l'on pourra demander alors ce qui reste de la souveraineté cantonale et de l'idée fédérative!

Nous n'avons pu vaincre ces objections qui sont de principe, de fond, qui sont la raison de notre attitude, et comme nous n'avons en vue que le bien du pays, après avoir constaté que cet expédient de la proportionnelle est incompatible avec nos institutions fédérales qui rendent déjà le maintien de l'unité nationale si difficile, nous voterons contre l'initiative comme nous avons déjà voté contre la motion Wullschleger. Il ne faut pas qu'à côté des divergences de races, de langues, de religions on introduise encore, dans notre organisation politique déjà si compliquée, un autre diabolisant.

Nous devons être des hommes politiques conscients de leurs responsabilités, s'efforçant de jeter un clair regard sur les institutions du pays et cherchant à les améliorer par d'autres propositions que celles qui nous sont faites aujourd'hui.

Et maintenant, puisque j'ai la parole, permettez-moi d'élargir un peu le débat et de ne pas m'en tenir à la réfutation des petites critiques de M. Iselin. On a beaucoup parlé, hier et aujourd'hui, des élections de la Belgique, et on a voulu en tirer un argument favorable à la représentation proportionnelle, dont l'application se ferait facilement sur tous les terrains et dans tous les domaines. On a prétendu qu'en Belgique il y avait unanimité dans les louanges décernées à la proportionnelle et que tout le monde était d'accord pour reconnaître la supériorité d'un système qui faisait régner la paix publique et assurait ainsi la prospérité du pays.

Messieurs, je crois qu'il faut en rabattre et j'ai la preuve que ces affirmations sont loin d'être tout à fait exactes, Le Journal de Genève qui n'est pas hostile, je crois pouvoir l'affirmer, à la proportionnelle contenait hier une très intéressante correspondance de Bruxelles sur les dernières élections.

J'y lis ce qui suit :

«Les critiques n'on pas fait défaut. Tout d'abord, on doit constater que l'électeur est singulièrement lié: qu'il vote en tête de liste ou qu'il vote uniquement devant l'un des noms de cette liste, son vote profite à tous les noms de la liste; on est ainsi contraint de voter pour des candidats en qui l'on n'a nulle confiance. Le «vote de préférence» n'y change rien; bon gré, mal gré, vous votez pour toute la liste, bien que n'ayant voté que pour l'un des noms qui la composent.

Le panachage est interdit, l'électeur n'a qu'à s'incliner devant les choix du comité de son parti; l'établissement de ces listes, le rang à donner à chaque candidat ont donné lieu, spécialement à Bruxelles, dans le parti catholique, à des tripotages. La valeur du candidat, la confiance que l'électeur peut avoir en lui, tout cela disparaît; vous devez, sous peine de nullité, voter pour une liste, sauf à désigner, dans cette liste, un candidat que vous préférez.

Les critiques de détail sont aussi émises: à Verviers, les catholiques obtiennent 19,326 voix; les socialistes 19,333; ces sept voix de plus font gagner un siège aux socialistes. Les catholiques, d'autre part, sont mis sur le même pied que les libéraux, qui ont sept mille voix de moins qu'eux (extrait d'un journal libéral).

A Charleroi 76,008 voix ont assuré cinq sièges aux socialistes, tandis que 71,125 à Gand et 64,607 à Anvers ont assuré six sièges aux catholiques de ces arrondissements. De même la liste socialiste de Mons n'a que trois sièges avec 42,451 voix, tandis que les listes catholiques de Louvain et de St-Nicolas obtiennent quatre sièges avec 42,543 et 34,744 voix. On cite encore deux ou trois autres exemples.

J'ignore si ces anomalies ne sont que le résultat d'erreurs, ou si elles résultent forcément du système proportionnaliste belge, ou si elles pourraient se reproduire dans d'autres systèmes. Le fait est qu'elles doivent être signalées.»

Le correspondant du Journal de Genève n'est pas le seul qui critique le système proportionnel. M. Hilty a cité dans son discours, les réflexions très pessimistes d'un grand journal allemand. Voici maintenant les critiques d'un journal français, «Le Figaro», qui ont d'autant plus de poids que ce journal n'est pas hostile à la proportionnelle, en faveur de laquelle il a publié des articles très louangeurs. En date du 1^{er} juin j'y trouve un article de son correspondant de Bruxelles dans lequel je lis ceci :

«Le gouvernement quoique ayant la majorité aux chambres, est en réalité en minorité. Il faudra bien qu'il finisse par concéder une nouvelle formule honnête, pure et simple pour remplacer cette représentation proportionnelle faussée dans les résultats actuels. A Charleroy 76,000 voix n'ont donné que 5 élus socialistes, alors que 60,000 voix ont donné à Anvers 6 élus cléricaux. Si un seul député socialiste de Namur est élu avec 25,000 voix, pourquoi 24,000 donnent-elles 3 élus cléricaux à Termonde?»

Et le correspondant continue en se plaignant de la «trifuration des arrondissements», les libéraux qui devraient avoir 44 voix, selon la justice de la représentation proportionnelle, n'en ayant que 33.

Vous voyez par là, Messieurs, que le système n'est pas parfait, que sa formule définitive est loin

d'être trouvée et qu'il demande encore à être amélioré pour donner des résultats justes et véridiques. Il ne faut donc pas parler ici de justice, de vérité, ni de résultats absolument mathématiques. Comme on l'a dit tout-à-l'heure, ces résultats, dans beaucoup de cas, sont erronés. Et nous irions incorporer dans nos institutions un système dont la fragilité est si incontestable. Pourquoi, je vous le demande? Est-ce que, vraiment, nous sentons le besoin d'avoir d'autres partis représentés dans cette assemblée? En existe-t-il, dans le pays, ayant une certaine importance et qui ne se trouvent pas représentés ici? Non, il n'y en a pas. Grâce à l'éducation morale et civique du peuple et aussi à cette justice instinctive qui finit par gagner les partis comme les individus, une répartition aussi exacte que possible s'est faite et se reflète dans cette assemblée. Il n'y a donc pas lieu d'introduire un système qui, procurât-il vraiment des résultats mathématiques, ne nous donnerait pas une autre composition de la représentation que celle que nous avons sous les yeux. Tout au plus l'un ou l'autre des partis aurait-il un ou deux sièges de plus et c'est pour cela que vous risquez, en favorisant l'éclosion de nouveaux groupes toujours plus nombreux et toujours plus faibles, par conséquent, de pousser à la dissolution du corps électoral! Mais c'est la disparition de l'idée suisse, de l'idée nationale qui est en jeu dans cette affaire. Y avez-vous, Messieurs, sérieusement songé?

On a beaucoup parlé du canton de Neuchâtel et mon ami Calame l'a représenté comme un eldorado, en l'honneur duquel il a chanté un véritable dithyrambe. Je lui en suis très reconnaissant pour ma part, car ce dithyrambe a été chanté, en réalité, en l'honneur du parti radical neuchâtelois, dont la majorité depuis 1848 n'a jamais été mise en échec et qui a fait de notre canton ce qu'il est aujourd'hui. C'est un bel hommage qui lui a été rendu et que j'enregistre avec d'autant plus de plaisir qu'il vient d'un de ses adversaires, mais cela ne va pas jusqu'à me faire dire — ce qui serait le contraire de la vérité — que nous devons tout cela à la proportionnelle. Pour nous autres, Neuchâtelois, notre pays est devenu un eldorado à partir de 1848, c'est-à-dire à partir du moment où la révolution nous a émancipés du joug de la Prusse et où nous sommes devenus Suisses et rien que Suisses. Nous avons eu dès lors, cela est vrai, des luttes très vives. Ces luttes, dans la période qui a suivi la révolution, se sont produites entre le parti républicain et le parti royaliste qui n'avait pas abdiqué et qui ne disparut réellement qu'après l'insuccès de l'insurrection du 3 septembre 1856, qui mit la Suisse à deux doigts d'une guerre avec une puissance voisine. Puis il y eut plus tard des luttes très vives entre le parti royaliste devenu le parti conservateur et le parti républicain, devenu le parti radical. Elles furent, en particulier, d'une violence inouïe en 1872, au moment de la première révision totale de la constitution fédérale et tôt après, en 1873, à propos des lois scolaire et ecclésiastique dont l'auteur était notre regretté concitoyen et ami Numa Droz et dont la dernière provoqua une scission dans la vieille église nationale neuchâteloise et la création d'une église indépendante de l'état. Notre politique de chemins de fer a également été, pour notre peuple,

la cause de vives agitations. Enfin nous avons eu, en 1877, la campagne conservatrice des recours au tribunal fédéral contre des décisions du grand conseil. Depuis 1880 et dans un moment où la proportionnelle n'existait pas dans notre canton, il n'y a plus eu jusqu'à aujourd'hui que les luttes nécessaires à l'existence de toute démocratie. Les moeurs électorales se sont assagies bien avant l'introduction de ce nouveau système. J'admets que la proportionnelle a contribué, pour sa part, à l'apaisement des esprits et qu'elle nous a permis, en 1898, de fêter le grand cinquantenaire de notre révolution unissant toute la famille neuchâteloise autour du drapeau républicain et du drapeau fédéral, mais qu'elle ait été l'unique agent de cette reconstitution de notre unité nationale et que ce soit à elle qu'en revient tout l'honneur, je le nie, parce que cela n'est pas exact.

Je ne veux pas allonger et je termine par cette constatation, que nous devons envisager tout système de représentation proportionnelle, non comme l'expression d'un principe de justice immanente, mais comme un simple expédient, une simple règle de procédure électorale. Le problème qui se pose est celui qui consiste à former une représentation nationale autant que possible adéquate à l'opinion publique. Y arriverons-nous mieux avec la proportionnelle qu'avec le système majoritaire accompagné des tempéraments et des correctifs que vous savez? Il est permis d'en douter. Pour ce qui me concerne, je ne donnerai jamais la main à la tentative d'aujourd'hui, que je tiens pour inutile et dangereuse au premier chef. Nous devons la repousser et proposer au peuple suisse de la repousser avec nous. Et c'est pour ces raisons que je me permets de vous recommander la proposition de la majorité de notre commission.

Wyss: Gestatten Sie eine Anfrage. Die Anträge der Kommissionsmehrheit sowohl wie der Kommissionsminderheit sind doppelter Natur. Zunächst wird Nichtzustimmung, eventuell Zustimmung zu der Initiative empfohlen und in zweiter Linie der Antrag gestellt, dem Volke deren Verwerfung, resp. deren Annahme zu empfehlen. Ich glaube nicht, dass sich die Berichterstatter der Mehrheit und der Minderheit darüber ausgesprochen haben, in welcher Weise man sich die Empfehlung an das Volk in diesem oder in jenem Sinne denkt, und ich weiss nicht, ob vielleicht in der Kommission selbst Divergenzen bestehen, ob man sich die Empfehlung so denkt, dass sie durch die übliche Publikation geschieht, ähnlich wie bei der Initiative für das Recht auf Arbeit, oder so, dass man sie in der Form einer Botschaft oder sonst im Drucke jedem Stimmberechtigten zukommen lässt. Da man sich über die Art und Weise der Ausführung der Empfehlung nicht ausgesprochen hat, bin ich so frei, diesbezüglich die Kommission um Auskunft zu bitten.

Was nun die Frage des Proporz selbst anbetrifft, so fürchten Sie nicht, dass ich die Vor- und Nachteile desselben wiederholen werde. Einen einzigen Punkt werde ich mir aufzugreifen erlauben.

Es ist sowohl vom Berichterstatter der Mehrheit, als namentlich auch von den Herren Gobat und Hilty darauf hingewiesen worden, dass hinter der Initiative eigentlich etwas anderes stecke und das sei das Brechen der Macht der herrschenden Partei und die Gestaltung der bisherigen Minorität zur Majorität. Wenn diese Tendenz den Initianten zugeschoben wird, so muss ich als Mitglied dieser Initiantengruppe gegen diese Behauptung auftreten. Es ist ein offener und durchaus ehrlicher Kampf, den die Minderheiten in dieser Sache führen, und wir wünschen nicht, durch ein Wahlsystem eine Minderheit künstlich zur Mehrheit zu gestalten. Es würde sich das von selber rächen. Das kann unser Zweck nicht sein. Aber was wir verlangen, das ist doppelter Natur. Einmal wünschen wir in der Aufstellung und Bestellung unserer Vertreter eine grössere Unabhängigkeit und Selbständigkeit gegenüber der jetzt bestehenden Mehrheitspartei. Es ist ein Drang nach Freiheit für die Bewegung der Parteien innerhalb unserer gesetzlichen und verfassungsmässigen Schranken.

Das ist das eine, und das andere, wonach wir trachten, ist eine grössere Berücksichtigung der bestehenden Minderheiten in den Räten. Wenn Sie diese grössere Berücksichtigung in numerischer Beziehung gestatten, dann tritt natürlich die Konsequenz ein, dass die herrschende Partei einige Sitze zu gunsten dieser oder jener Minderheitspartei wird abgeben müssen. Allein das bedingt noch lange nicht eine Verschiebung der Verhältnisse der Minderheit und der Mehrheit. Es gibt die Möglichkeit grösserer und intensiverer Bethätigung der Minderheit im Rate selbst, es erweitert aber nicht die Kraft und wahre Herrschaft der herrschenden Partei. Es beschneidet nur allfällige Auswüchse und das allzu autoritative Auftreten und das gewiss nicht zum Schaden des Landes. Das wünschen wir Initianten.

Und wenn auch, was angedeutet worden ist, eintreten würde, dass im Laufe der Zeit die verschiedenen Minderheitsparteien zusammen die absolute Mehrheit erlangen sollten, dann finde ich es erst recht gerecht, dass im Rate auch wirklich die Vertretung zustande kommt, die den einzelnen Minderheitsparteien entspricht. Wenn keine einzige Partei im Lande über die absolute Mehrheit verfügt, dann soll sie auch im Rate nicht über die absolute Mehrheit verfügen. Wäre das der Fall, so würde ich es für ungerecht halten und nicht für nützlich für unser Land. Und wenn solche Verhältnisse eintreten, so treten sie nicht nur unter dem Proporz ein, sondern ebensogut unter dem Majorz. Es ist auch unter der Herrschaft des Majorzes durchaus möglich, dass sich verschiedene Minderheitsparteien zusammen thun, eine sog. unnatürliche Allianz schliessen und sich die Majorität im Rate verschaffen. Davor kann das Majorzsystem nicht bewahren; die Stärkeverhältnisse der Parteien können sich eben verschieben.

Wir haben dafür ein ganz interessantes Beispiel in der Stadt Bern. Im grossen Stadtrat verfügt thatsächlich keine der drei vertretenen Parteien über die absolute Mehrheit, sondern es sind alles grössere oder kleinere Minderheiten. Und dieser Zustand entspricht vollständig dem Zustande in der Gemeinde überhaupt, wo keine Partei über die absolute Mehrheit verfügt; so ist man genötigt, die Unterstützung der einen oder andern Partei zu suchen.

Deshalb ist aber die Stadtverwaltung nicht zurückgegangen, und ich habe oft Gelegenheit gehabt, zu beobachten, dass die Befürchtung dieses mandat impératif eine durchaus grundlose ist. Sobald der durch den Proporz Gewählte in den Rat kommt, treten die allgemeinen Pflichten, auf die er vereidigt wird, an ihn heran, und weit über den Interessen der eigenen Partei stehen die Interessen allgemeiner Natur, und wir dürfen von jedem Vertreter jeder Partei erwarten, dass er die allgemeinen Interessen über die speciellen stellen wird. Darin liegt die wirksamste Garantie gegen die befürchteten Folgen eines mandat impératif.

Es ist also unrichtig, wenn man glaubt, dass man bei der Einführung des Proporz durchsich genötigt sei, sich einer Partei mit Haut und Haar zu verschreiben. Dem Einfluss der politischen Parteien kann man sich nie ganz entziehen, und schon jetzt, unter der Herrschaft des Majorzes, werden Sie bei den Wahlen jeweils die Erfahrung gemacht haben, dass der Stimmende faktisch nicht vollständig frei ist. Schon jetzt, unter dem Majorz, stellen alle Parteien ihre Kandidaten auf. Der Wähler, der zu keiner Partei gehört — und ich behaupte, es sei das der grössere Teil des Volkes — ist vor den Entschluss gestellt, entweder für diesen oder jenen Kandidaten dieser oder jener Partei zu stimmen. Er muss sich, wenn seine Stimme Bedeutung haben soll, für das Interesse der einen oder andern Partei entschliessen, oder er kann, wenn es sich um mehrere Wahlen handelt, aus der einen Partei gewisse Vertreter nehmen; aber es hat keinen Sinn, Namen von Kandidaten auf den Zettel zu schreiben, die überhaupt auf keiner Parteiliste figurieren. Der Wähler steht also schon beim jetzigen System unter dem Einflusse der Parteien.

Ich habe nicht bemerkt, dass etwa in der Stadt Bern seit der Einführung des Proporz die eigentlichen Parteigänger, d. h. diejenigen, die sich auf eine Partei einschreiben, zugenommen hätten. Das Enregistrieren, von dem Herr Gobat gesprochen hat ist nicht eingetreten und zwar aus demselben Grunde, nicht, der beim jetzigen System massgebend gewesen ist. Auch unter dem Proporz hat jeder die vollständige Freiheit, für diese oder jene Liste zu stimmen; durch die Gestattung des Panachierens wird den verschiedenartigsten Wünschen Rechnung getragen. Man muss also mit allem Nachdruck gegen die Behauptung auftreten, dass man den Wähler zwingt, seine Freiheit aufzugeben. Es ist denkbar, dass das eine Mal der Wähler für die radikale Liste stimmt, das andere Mal für die socialdemokratische und das dritte Mal für die konservative. Die Freiheit des Verhaltens ist gewährt.

Ich glaube, das Verlangen nach besserer Berücksichtigung ist keine Unbescheidenheit. Wir verlangen Berücksichtigung der Parteien nur soweit sie als erhebliche Gruppen im öffentlichen Leben zur Bedeutung gelangen. Das Begehren ist aber nicht nur keine Unbescheidenheit, sondern es ist auch kein schlechtes Zeugnis für die Minderheitsparteien, dass sie sich um eine bessere Vertretung selbst bewerben. Das sind nicht die schlechtesten Elemente im Volke, die etwas mehr an der Vorberatung der Gesetze teilzunehmen wünschen, und ich glaube, es ist auch ein Zug zunehmender politischer Reife unseres Volkes, wenn es sich zum öffentlichen Leben

etwas mehr hinzudrängt. Und gerade von diesem Gesichtspunkt aus darf man das Bestreben der Proporzfreunde willkommen heissen.

Die Verhältnisse, wie sie jetzt herrschen, sind nicht überall gesunde. Sie sind teilweise krank, auch wenn man es nicht gerne gesteht, und der Hinweis des Berichterstatters der Kommissionmehrheit auf die gegenwärtige Zusammensetzung im Nationalrat, in welchem verschiedene Parteien und Gruppen ihre Vertretung gefunden haben, ist nicht genügend, um die Ansprüche der Proporzfreunde zurückweisen zu können. Richtig ist, dass eine gewisse Vertretung hier stattfindet, aber das ist hauptsächlich dem Umstande zuzuschreiben, dass nicht in allen Kantonen eine und dieselbe Partei die herrschende ist. Was wir aber durchzubringen wünschen, ist nicht nur die Vertretung in den Kantonen, sondern auch in den einzelnen Wahlkreisen, und da bestehen ungesunde Verhältnisse. Es ist Ihnen schon gesagt worden, wie vor nicht sehr langer Zeit einzelne Kantone eine kompakte Deputation in den Rat gesendet haben. Diese Verhältnisse können wiederkehren, und die Verhältnisse können sich auch noch in anderer Weise anders gestalten. Ich möchte z. B. darauf hinweisen, dass im Kanton Bern, der über 7 Wahlkreise verfügt, nur 3 Kreise den Minderheitsparteien eine Vertretung einräumen und 4 Wahlkreise mit 16 Vertretern der Minderheit auch nicht einen Vertreter lassen. Das sind keine gesunden Verhältnisse, und wenn deshalb der Proporz, namentlich auch im Kanton Bern, dringend gewünscht wird, so empfindet man ganz richtig, dass derselbe die Wirkung hat, welche Herr Professor Hilty im Jahre 1896 in seinem politischen Jahrbuch schilderte. Der Proporz, führt Herr Prof. Hilty sehr hübsch aus, ist in allen Verhältnissen, wo nicht auf natürliche Weise eine billige Vertretung der stärkeren politischen Parteien und Gruppen gewährt wird, eine Arznei, die dem Kranken eingeflösst wird, die aber der Gesunde nicht braucht. Ja, in solchen Zuständen, wie ich sie eben geschildert, wirkt der Proporz allerdings als Arznei, und es freut mich, dass Herr Prof. Hilty, der sonst sehr scharf gegen den Proporz auftritt, diese heilsame Wirkung anerkennt; aber wenn mit dieser Arznei eine etwas bessere und gerechtere Berücksichtigung der Minderheiten konnte bewirkt werden, so möchte ich denselben nicht auf die Seite thun, sondern ihn als prophylaktisches Mittel beibehalten, damit wir nicht in der Zukunft wieder in dieselbe Krankheit verfallen, gegen die der Proporz angewendet werden soll.

Der wahre Grund, den ich niemandem übel nehme und der wahrscheinlich bei dem Versuche der Einführung des Proporz alle herrschenden Parteien, mögen sie heissen, wie sie wollen, beiseelen würde, ist die Befürchtung einer wesentlichen Beschränkung der bisher ausgeübten Macht, und darin gipfelt denn auch die mit anerkannter Offenheit vorgebrachte Argumentation der Herren Gobat und Favon. Es ist auch sehr richtig, wenn Herr Professor Hilty von einer Machtfrage gesprochen hat. Es ist in dieser Beziehung eine Machtfrage, aber nicht in der Weise, dass wir die Minderheit zur Mehrheit stempeln möchten. In sehr zarter, gewinnender und hübscher Weise hat Herr Hilty dieses Argument hervorgehoben, indem er in seinem Jahr-

buche von 1896 sagt, dass man keiner Partei zumuten könne und keine herrschende Partei geneigt sei, den Proporz wegen der Beschränkung ihrer Macht anzunehmen. Herr Hilty hat sich etwas gewandter ausgedrückt, und ich erlaube mir deshalb, den betreffenden Passus vorzulesen. Es heisst da: «Es ist eben auch dort, wie überall, bloss Opportunität, Berechnung auf Vorteil, keineswegs Gerechtigkeitsgefühl, das «Leitmotiv» dieser Einrichtung und die Parteien sind alle ziemlich gleich wenig geneigt, ihre Macht zu beschränken, so lange sie es vermeiden können».

Wenn schliesslich von dem Herrn Berichterstatter der Kommissionmehrheit angeführt wurde, die Annahme des Proporz verstosse gegen die Würde unseres demokratischen Staatswesens, so kann ich diese Auffassung nicht teilen. Ich sehe darin keine Entwürdigung, wenn der Minderheit im Verhältnis zu ihrer Stärke diejenige Vertretung gegeben wird, die sie wünscht und die ihr von Billigkeits und Rechts wegen auch gehören sollte. Es ist das keine Entwürdigung unseres Staatswesens. Wohl aber würde ich es als viel würdiger und nobler halten, wenn solche loyale Bestrebungen bei der herrschenden Partei selbst Unterstützung und Entgegenkommen finden würden, wenn man uns dazu die Hand reichen und nicht warten würde, bis die Macht der Verhältnisse selbst den Proporz bringt. Wenn Sie auch — und das darf schon aus der Sprache des Berichterstatters der Mehrheit mit Sicherheit entnommen werden — die Initiative ablehnen und wenn vielleicht auch im Schweizervolke das Verständnis für die Wohlthaten des Proporz noch nicht vollständig gereift ist und die Vorlage verworfen wird, dann möchte ich die Hoffnung aussprechen, die Wirkung der ganzen Campaigne möchte die sein, dass als gute Frucht etwas mehr reifen würde der freiwillige Proporz, über den sogar Herr Professor Hilty einen mitleidigen Sonnenstrahl hat leuchten lassen.

Wullschläger: Nachdem vor zwei Jahren anlässlich meiner Motion das Für und Wider gründlich erörtert worden ist, hätte ich gerne auf das Wort verzichtet; allein es hat schon vorgestern Herr Oberst Gallati und heute wieder Herr Professor Hilty den Sprechenden provoziert. Ein Stillschweigen meinerseits könnte deshalb leicht eine falsche Auslegung finden, und im Grunde genommen bin ich auch den beiden geehrten Herren für ihre Herausforderung dankbar.

Herr Oberst Gallati hat sich, um gegen die Initiative Stimmung zu machen, u. a. auf einen Ausdruck bezogen, den ich unlängst anlässlich des Zuger Rekurses gethan. Ich habe damals mein Bedauern darüber ausgesprochen, dass Proporzgrundsätze mit Majoritätsgrundsätzen verquickt worden seien, und ich halte meine damals ausgesprochenen Sätze auch heute noch durchaus aufrecht. Um was hat es sich beim Zuger Rekurs gehandelt? Keineswegs um die Frage des Principes der Proportionalität, sondern lediglich um die Ausführung des Principes und insbesondere um diejenige Bestimmung im zugerischen

Wahlgesetze, die sich ausschliesslich auf die Ermittlung des Wahlergebnisses beziehen. In Verbindung mit dieser Frage habe ich mein Bedauern ausgesprochen, dass im zugerischen Wahlgesetz auch von einem absoluten Mehr die Rede sei, dass unter gewissen Bedingungen auch noch das absolute Mehr in Betracht gezogen werden müsse. Diese Verquickung bei der Ausrechnung des Resultates habe ich missbilligt.

In der vorliegenden Angelegenheit handelt es sich keineswegs um eine Verquickung von Proporz- und Majorzgrundsätzen. Das Initiativbegehren stellt fest, dass jeder Kanton, bzw. Halbkanton bei den Nationalratswahlen einen Wahlkreis bilden solle. Es behandelt dann die einzelnen Wahlkreise vollkommen gleich. Es beseitigt sogar die bisher bestandene Ungleichheit, wonach in einem Wahlkreis die absolute Mehrheit der Stimmenden bloss einen Vertreter zu wählen hat, während sie in einem andern Wahlkreis 4, 5 Vertreter der gleichen Partei wählen konnte. Das Initiativbegehren schafft nun gleiches Recht; es schafft allerdings nicht gleiche Wahlkreise, aber es verhütet die Wahlkreisgeometrie. Und wenn auch unter dem Proporz die Wahlkreisgeometrie nicht mehr die gleiche Bedeutung hat, wie unter der Herrschaft des absoluten Mehrs, so ist sie immerhin eine missliche Sache, die man möglichst vermeiden sollte. Die Kantone und Halbkantone sind gegebene historische Gebilde, an denen nicht herum zu doktern ist. Wir werden sie anzunehmen haben, wie sie sind und kommen mit aller Leichtigkeit um die Frage der Wahlkreisgeometrie herum, die auch entstehen würde, wenn wir bei der Anwendung des proportionalen Wahlverfahrens neue Wahlkreise bilden wollten.

Allerdings ist es richtig, dass dem Ideal der Proportionalität das entsprechen würde, was radikale Geister vor 50 Jahren bei der Schöpfung des Nationalrates wollten, damals allerdings nicht auf dem Boden der Proportionalität, sondern auf dem Boden des Majoritätssystems: die Wahl des Nationalrates durch das ganze Land hindurch in einem ungeteilten Wahlkreise. Sie wissen aber mit mir, dass die Verwirklichung dieses Ideals für einmal ein Ding der Unmöglichkeit ist, dass Wahlkreise dieser oder jener Art nach dem Wunsche der übergrossen Mehrheit des Volkes bestehen müssen. Da ist es am zweckmässigsten, jede Wahlkreisgeometrie dadurch zu vermeiden, dass man die Kantone und Halbkantone als gegebene und natürliche Wahlkreise annimmt, als Wahlkreise, welche Bevölkerungen verbinden, die schon durch die kantonale Politik miteinander verschmolzen sind.

Ich habe Ihnen vorhin gesagt, dass das Initiativbegehren die einzelnen Wahlkreise, so ungleichartig sie nach ihrer Grösse sind, dennoch gleich behandelt. Nehmen Sie einen der 5 Kantone und Halbkantone, welche je nur einen Vertreter zu wählen haben, so ist hier das gegebene Stimmenverhältnis das, dass ein Kandidat, um gewählt zu sein, das absolute Mehr haben muss. Nehmen Sie einen Kanton, der zwei Vertreter zu wählen hat, so ist nach dem gleichen Grundsatz das Verhältnis das, dass der Kandidat mindestens mehr als $\frac{1}{3}$ der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen muss und in einem Wahlkreis, der drei Vertreter zu wählen hat, muss ein Kandidat mehr als den vierten Teil der Stimmen

auf sich vereinigen. Es ist das absolute Mehr in den Einerwahlkreisen nichts anderes, als die Anwendung des Grundsatzes der Proportionalität, und es war eben seinerzeit, als man zu den grossen Wahlkreisen übergieng, ein grosser Fehler, dass man nicht damals schon dem System der Proportionalität zum Durchbruch verholfen hat. Es ist selbstverständlich, dass in einem Einerwahlkreis die absolute Mehrheit entscheiden muss. Daraus folgt aber noch keineswegs, dass dieses gleiche Stimmenverhältnis auch in einem Kreise, der eine Mehrzahl von Vertretern zu ernennen hat, massgebend sein soll. Der Uebergang von den kleinen zu den grossen Wahlkreisen war zweifellos ein grosser Fortschritt. Die kleinen Wahlkreise waren notwendig, so lange die Volksbildung keine allgemeine war, so lange die breiten Schichten des Volkes weder lesen noch schreiben konnten, so lange von einer geheimen schriftlichen Stimmabgabe keine Rede sein konnte, vielmehr die Wähler in engen Kreisen, in irgend einem Lokal oder auf einem freien Platze zusammenberufen werden mussten, wo sie durch Erheben der Hand oder Vermittels einer andern äussern Kundgebung ihre Meinung äusserten und ihre Vertrauensmänner wählten. Da war es gewiss ein Fortschritt, dass man mit zunehmender Volksbildung von diesen kleinen Wahlkreisen, die sehr geeignet sind, was man Kirchturmspolitik nennt, zu fördern, zu den grössern Kreisen übergieng, in welchen es infolge der zunehmenden Volksbildung nicht mehr nötig war, die Wähler persönlich zusammenzurufen, wo vielmehr die Stimmabgabe in den Gemeinden schriftlich geschehen kann und wo dank der Grösse der Wahlkreise mehr allgemeine und grundsätzliche Gesichtspunkte die Wähler zu leiten vermögen. Aber mit dieser Entwicklung hat die Entwicklung der Wahlart nicht Schritt gehalten. Wir sind bei dem System stehen geblieben, wonach das absolute Mehr entscheidet, ob es sich um 2, 3, 4 und mehr Vertreter handle oder bloss um einen.

Nun habe ich ja zugegeben, dass es vom Standpunkte einer absoluten Proportionalität wünschbar wäre, die Wahlen nicht in Wahlkreisen, sondern durch das ganze Land hindurch vorzunehmen. Allein es ist einstweilen unmöglich, diese Idee zu verwirklichen. Dagegen bringt uns jedenfalls der Proporz, so wie er im Initiativbegehren vorgeschlagen ist, einen ganz bedeutenden Fortschritt im Sinne einer grösseren Gerechtigkeit der parlamentarischen Vertretung. Und allemal, wenn ich über die Ungleichheit, welche die Initianten dadurch herbeiführen sollen, dass sie von der Verschmelzung der kleinen Kantone zu einem Wahlkreis Umgang nehmen, klagen höre, erinnere ich mich unwillkürlich des neutestamentlichen Gleichnisses vom Mücken seigen und Kameele verschlucken. Man stösst sich an scheinbaren oder wirklichen, jedenfalls aber sehr nebensächlichen und geringfügigen Ungerechtigkeiten, um damit die Vergewaltigung zahlreicher und starker Minderheiten zu rechtfertigen.

Möge man diese Seite der Frage so oder anders beurteilen, so muss man, wenn man gerecht und billig sein will, anerkennen, dass das Initiativbegehren jedenfalls einen bedeutenden Fortschritt bringt und eine Vertretung zu schaffen geeignet ist, die viel mehr als heute das Spiegelbild der im Volke herr-

schenden Anschauungen und Interessen sein wird. Es kann bei diesem Anlass auch auf die Thatsache hingewiesen werden, dass es nicht bloss gewisse politisch gleichartige Kantone sind, in denen in Zukunft die Vertretung vielleicht bei der Anwendung des proportionalen Verfahrens ein anderes Aussehen gewinnen wird. Es hat Herr Gobat, wenn ich ihn richtig verstanden habe, heute Morgen die Behauptung aufgestellt, dass wir den Proporz nur für diejenigen Kantone wollen, die liberal regiert sind. Es ist das nicht der Fall. Oder sind etwa die grossen Kantone Freiburg und Wallis liberale Kantone? Nein, es sind Kantone, deren Bevölkerung in ihrer grössern Mehrheit katholisch-konservativen Anschauungen huldigt, und die Anwendung des proportionalen Verfahrens wird, denke ich, auch dort der Minderheit eine ihrer Stärke entsprechende Vertretung verschaffen. Und sind die andern grossen Kantone politisch gleichartige Kantone? Allerdings giebt es Kantone, in denen die Anhänger der radikalen Partei über die absolute Mehrheit der Stimmen verfügen. Aber daneben giebt es mehrere Kantone, wie Zürich und Basel, in denen heute schon keine der drei grossen Parteien das Uebergewicht besitzt, und es ist alle Aussicht vorhanden, dass dort die politischen Gegensätze in Zukunft mehr zugespitzt werden und dass es bei der fernern Anwendung des Systems des absoluten Mehrs förmlich zu Wahlkalamitäten kommen muss.

Viel hat man von dem Zwange gesprochen, der dem Wähler durch den Proporz auferlegt werde. Ich behaupte im Gegenteil, dass das System der Proportionalität in höherm Masse, als das des absoluten Mehrs, die Freiheit der Wähler garantiert, die Freiheit der Wähler auch innerhalb der Partei. Herr Professor Hilty hat als einen Mangel des Proporz das bezeichnet, dass man ihn nicht innerhalb der Partei durchführen könne. Ich denke, wir haben ein Gesetz über die Wahlen in den Nationalrat zu machen und nicht eine Gesetzgebung für die Parteien. Wie die Parteien in ihren innern Angelegenheiten verfahren, in welcher Weise sie die verschiedenen Richtungen berücksichtigen wollen, ist ihre Sache, das bedarf keiner Gesetzgebung. Ich glaube, dass jede Partei, die ihre Interessen kennt, suchen muss, die verschiedenen Richtungen, die in ihr bestehen, miteinander zu versöhnen, wenn sie nicht gerade bei den Wahlen ernstlich Schaden leiden will; und sollte je eine gewalthätige Mehrheit oder ein diktatorisches autoritatives Komitee über die Wünsche einer grossen Minderheit sich hinwegsetzen, so würde diese Minderheit unter dem heutigen Systeme nicht zur Geltung kommen können, ohne dass sie ihre eigene Partei ernstlich bei den Wahlen schädigt. Wohl aber gestattet das proportionale Wahlverfahren einer von der Mehrheit der Partei vergewaltigten Minderheit, unter Umständen zu ihrem Rechte zu kommen, indem schon das Wahlverfahren es ermöglicht, unter den Kandidaten selbst eine gewisse Auswahl zu treffen, oder aber es ermöglicht, sich vorübergehend als besondere Gruppe zu konstituieren und einen eigenen Wahlvorschlag aufzustellen, ohne die Mehrheit der Partei und damit die Gesamtheit derselben ernstlich zu schädigen.

Denken Sie aber auch an folgende Eventualität. Ich erinnere mich, vor einiger Zeit in einem radi-

kalen Blatte bittere Klagen darüber gelesen zu haben, dass es schwer, ja beinahe unmöglich sei, einen hervorragenden Juristen des Kantons Bern in einen der beiden Räte hineinzubringen, damit er mit seinem grossen fachmännischen Wissen an den bevorstehenden Beratungen des einheitlichen Rechtes teilnehmen könne. Da schafft gerade die Proportionalität die Möglichkeit, allenfalls in grossen Wahlkreisen einen solch hervorragenden Fachmann, der in der Regel nicht ausgesprochener Parteimann sein wird, in die Behörde zu bringen. Würde es nicht für die Allgemeinheit vielleicht von Vorteil sein, wenn es möglich wäre, den einen oder andern von denen, welche am vergangenen 20. Mai das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz verworfen haben, einen oder mehrere der in diesem Kampfe hervorgetretenen Führer, von denen kein einziger hier sitzt, in diesen Rat zu bringen und ihnen so die Möglichkeit zu verschaffen, ihre Anschauungen über eine neue Lösung der Frage kund zu geben? Ich glaube, das wäre ein Vorteil nicht bloss für die betreffenden Kreise, sondern mehr noch für diejenigen, welche zu dem verworfenen Gesetze gestanden sind. Sie wissen ganz genau, dass bei dem bestehenden Wahlsystem keinem dieser Volksführer Gelegenheit geboten ist, in den Rat zu gelangen. Nur der Proporz würde das ermöglichen.

Ich sage also, der Proporz garantiert in höherem Grade als der Majorz die Freiheit des Wählers, und dabei wird er nicht etwa jede Zersplitterung begünstigen. Die Erfahrungen in verschiedenen Kantonen lehren, dass nicht jede beliebige kleine Gruppe zu einer Vertretung gelangen kann. Es ist nicht zu befürchten, dass die so beredten und erfolgreichen Verteidiger des Rösslspiels sich bei den Nationalratswahlen als besondere Gruppe zusammen thun und das Volk auffordern werden, der erhabenen Fahne des Rösslspiels zu folgen; sie werden das schon in ihrem eigenen Interesse vermeiden. Nur grosse und wichtige Interessen werden im stande sein, unter dem Systeme des Proporz die Wählerschaft um eine Wahlliste zu scharen.

Und nun hat Herr Professor Hilty einen Ausspruch von mir citiert, den in einem gedruckten Vortrage von Herrn Prof. Hilty zu lesen ich schon vorher das Glück hatte. Herr Prof. Hilty beruft sich auf einen Bericht in der «Neuen Zürcher-Zeitung» über den socialdemokratischen Parteitag, der vor 1½ Jahren in Basel stattgefunden hat. Die Neue Zürcher-Zeitung ist zwar ein grosses, in ihrer Art trefflich redigiertes Pressorgan, jedoch eine Autorität ist sie für den Sprechenden nicht. Dieser Bericht ist nicht eine wörtliche Wiedergabe meines Votums und er lässt auch nicht genau erkennen, was dem Votum vorangegangen und auf welche Fragen ich geantwortet habe. Allein es liegt mir ferne, Wortklauberei zu treiben. Ich selber wäre heute nicht mehr in der Lage, mein damaliges Votum wieder herzustellen. Ich möchte auch den Versuch gar nicht machen, und ich bekenne, dass im allgemeinen, wenn auch nicht in jeder Nuance, der Bericht dasjenige, was ich dort sprach, so ziemlich wiedergiebt. Ich habe aber keinen Grund, irgend etwas zu bereuen, was ich in jener Versammlung gesagt habe. Es ist selbstverständlich, dass jede Partei und namentlich jede kampfesfreudige Partei darauf ausgehen wird, mit der Zeit

die Mehrheit zu erlangen, zunächst in kleinern Kreisen und später in grössern. Es ist das ein selbstverständliches und gutes Recht jeder Partei. Allein bei den beiden Initiativen — und das können Sie mir aufs Wort glauben — handelt es sich keineswegs um einen Hauptvorstoss gegen die radikale Partei. Ich bin kein Freund der radikalen Partei, und ich trete ihr namentlich da, wo sie neuen Ideen nicht zugänglich ist und die Minderheiten zu wenig berücksichtigt, gelegentlich schroff entgegen. Ich habe in der That kein Interesse, zu wünschen, dass die Radikalen in diesem Saale einzig die Majorität ausüben. Aber zunächst lässt es mich ausserordentlich kalt, ob hier die radikale Partei die Mehrheit hat oder nicht. Aber was mich nicht kalt lässt, ist der Umstand, dass nach meiner Ueberzeugung — andere mögen eine andere Ueberzeugung haben — die radikale Partei nicht die Majorität des Schweizervolkes umfasst und trotzdem in diesem Saale die Mehrheit ausübt. Würde sie die Majorität im Volke darstellen, so hätte ich selbstverständlich nicht das Mindeste einzuwenden; ich würde es nur konsequent finden, wenn sie auch hier die Majorität besässe. Das ist aber meiner Ansicht nach nicht der Fall, und ich schöpfe diese Ueberzeugung nicht bloss aus vereinzeltten Erscheinungen, nicht bloss aus dem Umstande, dass die radikale Partei in ihren Ideen immer stationärer wird, wie sich das auch im vorliegenden Falle zeigt, sondern aus einer ganzen Summe von Erscheinungen, auf die ich jetzt nicht eintreten will.

Die Mehrheit müsse regieren, heisst es immer, wenn man den Proporz bekämpfen will. Jawohl muss sie regieren, die Mehrheit. Ich stelle mir immer vor, dass die Regierung regieren soll, und die Regierung in unserm Lande ist oder sollte wenigstens sein der Bundesrat. Und ich wünschte, dass der Bundesrat in weit höherem Masse eine Regierung wäre, d. h. eine Behörde, weniger in Anspruch genommen durch kleine Verwaltungsgeschäfte und mehr Zeit gewinnend für die kollegiale Beratung der wichtigen Tagesfragen, für die gemeinsame Festlegung der Richtschnur ihrer Politik. Als Voraussetzung dazu betrachte ich die Wahl des Bundesrates durch das Volk. Aber ich wünsche keineswegs ein Regiment durch das Parlament, und gewisse Erfahrungen in unserm westlichen Nachbarlande sprechen keineswegs dafür, dass die Deputierten in alle möglichen Dinge hineinregieren sollen. Die Volksvertretung soll ein Bindeglied sein, eine Mittelstellung einnehmen zwischen dem Volke in seinen verschiedenen Interessen und Anschauungen auf der einen Seite und der Regierung und Verwaltung auf der andern Seite. Das Parlament soll nicht regieren, sondern die Gesetze beraten und die Verwaltung kontrollieren und zwar besser und gründlicher, als das bis jetzt der Fall war. Das ist meine Auffassung vom Parlamente, und es scheint mir notwendig zu sein, dass darin alle nennenswerten Interessengruppen vertreten seien. Es würde nur zur Mehrung der Volkswohlfahrt beitragen, wenn zwischen den Wählern und den Gewählten ein besserer Kontakt bestände. Und ich denke, wir sollten einmal mit den Ueberlieferungen, welche aus einer alten Zeit herüberraigen, brechen, mit diesem schon mehrfach erwähnten System des Jakobinismus und Autoritarismus, der frühere Pe-

rioden charakterisiert und nicht mehr in unsere Zeit hineinpasst.

Man sagt wohl: wo bleiben da die Gesamtinteressen? Die sind aber nichts Festes, sondern etwas Fliessendes und setzen sich aus verschiedenen Einzelinteressen zusammen und insbesondere aus den verschiedenen wirtschaftlichen und socialen Gruppen, in welche unser Volk geteilt ist. Man mag über den Klassenkampf und die Klassenkampftheorie denken, was man will, so ist es eine unleugbare Thatsache, dass ein Klassenkampf besteht, und die grosse Aufgabe der Demokratie und ihr grosses Verdienst ist es, nicht den Klassenkampf zu beseitigen — sie kann das nicht, so wünschbar es sein möchte — aber denselben möglichst zu civilisieren, ihm eine mildere Form zu geben, damit gewaltsame Eruptionen vermieden werden und an deren Stelle eine ruhige, organische Entwicklung platzgreife. Das ist die hohe Mission der Demokratie. Ein Instrument der Demokratie aber ist das proportionale Wahlverfahren, welches in der Wahlgesetzgebung den Grundsatz der Demokratie verwirklichen hilft.

Ist es denn etwas so Schlimmes, dass sich die Interessenkategorien organisieren und geltend machen? Ich glaube nein. Gewiss leiden sie hier und da an Einseitigkeit, aber ich erblicke trotzdem in der wachsenden Organisation der Interessen einen bedeutsamen Fortschritt. Oder wird nicht der Arbeiter, der einer Organisation beiträgt, angeleitet, seine persönlichen Sonderinteressen einem höhern Zwecke, zwar noch nicht dem Zwecke der Gesamtheit, aber doch dem Zwecke einer grossen Gemeinschaft unterzuordnen? Ist diese Disciplin, diese Unterordnung unter ein grösseres Ganzes nicht eine wichtige und unerlässliche Vorschule für die Unterordnung der grössern Sonderinteressen unter die allgemeinen Interessen des Vaterlandes? Wird nicht der Bauer, der dem Bauernverbände beiträgt, dort auch angeleitet, seine rein persönlichen Interessen einem grössern Ganzen unterzuordnen, in einem Verbände gemeinschaftlich mit Andern gemeinsame Interessen zu wahren und gemeinsame Angelegenheiten zu besorgen? Das sind grosse und wichtige Bürgerschulen, diese Interessenorganisationen, und wie besser die ausgebildet sind, desto eher werden wir zum Interessenausgleich gelangen können. Das Uebel liegt nicht in der Organisation der Interessen, sondern in der mangelhaften Organisation und in dem Umstande, dass wichtige Interessen gar nicht oder nicht genügend organisiert sind. Deshalb wollen wir die wachsenden Interessenorganisationen bei allen Mängeln doch als ein Element des Fortschritts und der höhern Entwicklung der Demokratie begrüssen. Deshalb soll ihnen auch Gelegenheit gegeben werden, sich durch das Mittel der Proportionalität eine gerechte Vertretung in den Räten zu verschaffen.

Es ist ja wahr, das Princip der Proportionalität macht nicht einen Siegeslauf im Sturmschritt, und neben den Fortschritten giebt es gelegentlich auch Rückschritte. Aber das beweist nichts gegen das Princip der Proportionalität. Es giebt auch andere Ideen, die nur langsam und schwer durchdringen und schliesslich doch zum Siege gelangen. Es ist ja begreiflich, dass bis in die neueste Zeit der Gedanke der Proportionalität nicht tiefe Wurzeln fassen konnte. Die gewaltige Veränderung in Handel und

Wandel rief einer Reihe anderer Fragen, die zunächst gelöst werden mussten. Wir müssen uns in den neuen ökonomischen und socialen Zuständen zurechtfinden und anfangen, in das Chaos Ordnung zu bringen. In politischer Beziehung vollzieht sich oder kann und soll sich diese Ordnung durch die Verbesserung des Wahlverfahrens vollziehen, und da ist es gerade die Demokratie, welche die übrigen formal-politischen Fragen in der Hauptsache schon gelöst hat und welche berufen ist, bahnbrechend zu wirken, andern Staaten mit weniger entwickelten politischen Formen, welche zunächst andere Fragen zu lösen haben, wie die Einführung des allgemeinen und des gleichen Wahlrechts, voranzugehen. Aber bereits ist uns ein Staat mit dem Proporz zuvorgekommen, der wohl das allgemeine, nicht aber das gleiche Wahlrecht hat: Belgien, und da ist es interessant, dass es gerade die regierende Partei war, ein katholisch-konservativer Minister, welcher die Proportionalität in Belgien eingeführt hat, obschon er genau wusste, dass er damit die Vertretung seiner eigenen Partei verkürze. Zwar liefert das Wahlverfahren in Belgien noch kein vollständig proportionelles Resultat, jedoch ist daran nicht der Proporz schuld, sondern das Pluralvotum, welches die Wahlziffern dadurch fälscht, dass es den Gebildeten und Besitzenden eine Mehrzahl von Stimmen giebt, dem einfachen Arbeiter aber nur eine Stimme einräumt. Man muss auch diese Thatsache berücksichtigen, wenn man die Wirkung der Proportionalität in Belgien richtig beurteilen will.

Man sollte — um zum Schlusse zu kommen — die Gelegenheit, die Demokratie nach einer Richtung hin weiter auszubauen und einen bessern Kontakt zwischen Wählern und Gewählten herzustellen, nicht versäumen. Ich weiss zwar wohl, dass die Mehrheit in diesem Saale von ihrer Macht Gebrauch machen und dem Initiativbegehren nicht zustimmen wird. Dasselbe wird vielleicht sogar in der Abstimmung fallen. Möglich wäre das schon deshalb, weil erfahrungsgemäss die Durchführung neuer Aufgaben durch das Volk, im Schweizerlande nicht im ersten Anlauf zu gelingen pflegt. Aber dessen seien Sie versichert: die Frage des proportionalen Wahlverfahrens gehört zu denen, die immer wiederkehren werden, bis sie eine befriedigende Lösung gefunden haben. Denn das Princip der Proportionalität ist eine zweckmässigere Form der Gesetzlichkeit, und es ist in der Politik der Ausfluss einer höher entwickelten Kultur und in der Wahlgesetzgebung der Ausdruck der Demokratie.

Hirter: Ich werde mich möglichst Kürze befehligen. Gestatten Sie mir darauf hinzuweisen, dass heute in diesem Saale die Initiative von ihren Befürwortern hauptsächlich als Bringerin des Friedens und der Gerechtigkeit empfohlen worden ist. Sie wurde empfohlen, weil sie dazu bestimmt sei, namentlich auch eine gerechte Vertretung der Minderheiten zu ermöglichen, und es ist von Herrn Wyss Verwahrung dagegen eingelegt worden, dass von Seite der freisinnigen Partei gegen diesen Vorstoss Bedenken erhoben werden.

Ich glaube, man muss es den Vertretern dieser Partei zu gute halten, wenn Sie Befürchtungen hegen, und ich möchte Sie daran erinnern, wie die Doppelinitiative nicht unter den Friedensklängen entstanden ist, die heute in diesem Saale ertönen, sondern entstanden ist und empfohlen wurde gerade als ein Vorstoss der andern Parteien gegen die freisinnige Partei. Ich halte also dafür, das soll nicht das ausschlaggebende Moment sein. Ich glaube, es wird heute jeder, der billig denkt, den Minderheiten die Vertretung gewähren wollen, die ihnen zukommt. Aber dabei hat er auch das Recht, Garantie und Sicherheit zu verlangen, dass diese Vertretung der Minderheit in richtiger Weise könne geschaffen werden.

Wenn auf der einen Seite die Doppelinitiative als Friedensbringerin gepriesen wurde, so ist dabei das Beispiel Belgiens zu verschiedenen Malen citiert worden. Der Sprechende hatte Gelegenheit, im letzten November die Vorgänge bei den belgischen Gemeinderatswahlen anzusehen. Diese erfolgten auch nach dem Proporz. Ich will Ihnen kurz sagen, was die Zeitungsberichte über den betreffenden Wahltag sagten. Hier heisst es an einem Ort: «A chaque instant la police est obligée d'intervenir pour éviter les pugilats.» An einem andern Orte, aus Mecheln: «La nuit de samedi à dimanche a été très mouvementée. Des bandes de voyous qu'on peut évaluer à plusieurs centaines, hommes, femmes et enfants, ont pris la ville d'assaut. La maison de M. Jules Nobelo, candidat catholique, a été saccagée de fond en comble. Pas une vitre n'est restée intacte. La belle maison des pères missionnaires a été complètement peinte en bleu.»

Sie sehen also, dass trotz dem Proporz die Abstimmung nicht in dieser ruhigen Weise vorgegangen ist, wie sie heute geschildert wird. Allerdings bezog sich die Schilderung nicht auf die jüngsten Kammerwahlen; allein ich nehme an, dass auch bei diesen die erwähnten Vorkommnisse nicht ausgeblieben sind. Und was damals geschrieben wurde, was in Wort und Bild zur Agitation verwendet wurde, weist keineswegs auf friedliche Vorgänge hin.

Ich sprach davon, dass vor allem auch die Garantie einer billigen und gerechten Minderheitsvertretung vorliegen müsse. Diese Garantie liegt aber im System.

Auch in Belgien haben Sie verschiedene Systeme. Für die Gemeinderatswahlen gilt das System, dass, sobald panachiert wird, die betreffende Liste nicht mehr zählt. Dagegen fällt eigentümlicherweise, wenn der Liste selbst gestimmt wird und die Liste das absolute Mehr erreicht, der Proporz vollständig dahin und die absolute Majorität regiert. Im Gesetz für die Kammerwahlen ist als Korrektur das Panachieren verboten worden. Und nun möchte ich Sie fragen, ob Sie einem Gesetze zustimmen würden, welches das Panachieren verbieten würde? Ich halte nicht dafür, sondern der Bürger behält sich gerne Freiheit vor.

Ich citiere Ihnen diese zwei verschiedenen Systeme nur, um Ihnen zu beweisen, wie sehr es vom System selbst abhängt, ob der Gedanke, der im Proporz liegen soll, auch zum richtigen Ausdruck kommt oder nicht.

Von anderer Seite ist das Beispiel der Stadt Bern citiert worden. Da aber haben wir die Erfahrung gemacht, dass andere Parteien aus den Listen der Gegenpartei gewisse Kandidaten ausgewählt und ihnen einen Vorzug verschafft haben, um damit diejenigen, auf deren Wahl die Gegenpartei am meisten Gewicht legte, vom Eintritt in den Rat fernzuhalten. Dieses System wurde nun durch die Kumulation korrigiert. Allein auch das bietet keine Garantie dafür, dass keine Partei sich in die Geschäfte der andern einmischet. Der Proporz entspricht, Sie mögen ein System wählen, welches Sie wollen, niemals dem Begehren, dass keine Partei der andern hineinregiere. Wollen Sie das Princip strikte durchführen, so wird die Freiheit des Bürgers beschränkt, und es bleibt ihm nichts übrig, als einzig und allein den Kandidaten seiner Richtung zu stimmen. Wie sehr die Meinungen über das System auseinandergehen, zeigt die Verhandlung im Grossen Rate des Kantons Baselstadt. Es waltete dort einelange Diskussion darüber, ob das Panachieren zu gestatten sei oder nicht, und schliesslich wurde es gestattet.

Von der Lösung dieser Frage, von der ganz verschiedenen Ausführung eines allfälligen Gesetzes hängt es also ab, ob diesem oder jenem Willen besonders Rechnung getragen wird. Ich erlaube mir deshalb, nicht gestützt auf alte Theorien, sondern gestützt auf die Erfahrungen der neuern Praxis, hier zu behaupten, dass wir bis jetzt kein System gefunden haben und dass es gegenwärtig noch nicht möglich erscheint, ein System zu finden, das wirklich die Gedanken, welche die Befürworter der Initiative in den Vordergrund stellen, in richtiger Weise zum Ausdruck bringt. Herr Curti hat uns zwar gesagt, wir werden natürlich für die Nationalratswahlen ein besseres System finden; aber er hat uns dieses System nicht näher beschrieben, er hat uns die Besserung nur in Aussicht gestellt. Ich halte dafür, wir sollen den Proporz, bis er wirklich das bietet, was die versprechen, die ihn empfehlen, für die Eidgenossenschaft ablehnen, und ich möchte vielmehr denjenigen, die hier den Proporz empfehlen und die Macht haben, ihn in ihrem Heimatkanton einzuführen, anraten, dies dort zu thun und dort Erfahrungen zu sammeln.

Herr Iselin hat selbst zugegeben, dass die Einerkreise kein Vorteil seien und dass die grossen Wahlkreise jedenfalls eher für die Ausführung des Proporztes geeignet seien. Wenn gleich von Anfang an, selbst von denen, welche das Proportionalssystem befürworten, solche Mängel zugegeben werden müssen, so kann man es uns nicht übel nehmen, wenn wir heute, bevor wir bessere Erfahrungen gesammelt haben, den Proporz ablehnen.

Herr Iselin hat auch anerkannt, dass an vielen Orten der freiwillige Proporz ausgeübt wird, und hier, glaube ich, liegt die richtige Lösung der Frage. Gegenwärtig stehen wir nämlich vor einer ganzen Reihe von grossen wirtschaftlichen Fragen, und wenn wir denselben eine gute Aufnahme bereiten wollen, so werden wir zur Beratung die verschiedenen Parteien heranziehen müssen, und es wäre verfehlt, wenn eine Partei die Verantwortlichkeit allein auf sich nehmen wollte. Gerade unter dem Einfluss grosser wirtschaftlicher Fragen wird man nach und nach von selbst dazu kommen, überall den Minderheiten Rechnung zu tragen.

Herr Secrétan hat ausgeführt, dass gegenwärtig die Stimmung im Volke der Zusammensetzung der Räte und ihren Beschlüssen nicht entspreche. Er hat uns ein Beispiel citiert und einen Prozentsatz derjenigen Gesetze, die verworfen worden sind, genannt. Allein ich glaube, diese Rechnung ist unrichtig. Nicht nur diejenigen Gesetze, die infolge des Referendums dem Volke vorgelegt wurden, sind in Betracht zu ziehen, sondern auch diejenigen, welche unbeanstandet vom Volke angenommen wurden.

Ich halte aber namentlich auch dafür, dass wir dem einzelnen Bürger die Freiheit wahren sollen, auch Kandidaten anderer Parteien die Stimme zu geben. Es ist besser, wenn der Bürger bei der Abgabe der Stimme die Haltung des Kandidaten in grossen Fragen in Betracht zieht, als wenn er ihn an der Schablone des Parteiprogrammes misst. Das möchte ich verhüten, dass die Berücksichtigung der Parteiangehörigkeit in immer weitern Kreisen Platzgreift. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass bei Bestellung wirtschaftlicher Komitees, von Schulkommissionen, nicht nur die Eignung des Betreffenden in Frage kommt, sondern dass es vielmehr auch darauf ankommt, zu welcher Partei er sich bekennt. Dies sollte in der Eidgenossenschaft vermieden werden; diesen Parteigeist möchte ich nicht in die Verwaltung eindringen lassen, ich möchte nicht, dass das Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Partei irgendwie massgebend sei; es soll nicht massgebend sein bei der Besetzung einer Stelle, aber auch nicht bei der Amtsführung der Bundesbehörden. Hier wollen wir Gewählten und Wählern Freiheit lassen. Und wenn von der Macht der Mehrheit gesprochen wurde, so halte ich dafür, dass das Volk die Mehrheit ist; sein Entscheid ist die Macht der Mehrheit und ihm haben wir uns vor allem zu fügen.

Aus allen diesen Gründen möchte ich Ihnen empfehlen, den ersten Teil der Initiative abzulehnen. Dies halte ich im Interesse des Friedens des Volkes und nicht die Annahme derselben.

M. Ador: L'heure tardive et la longueur de la discussion qui a précédé me contraignent à être très bref. Il me paraît résulter de l'ampleur du débat la constatation certaine que l'idée de la proportionnelle a fait son chemin dans le pays. Il sera permis à un de ses partisans de s'en réjouir, nous ne nous trouvons plus comme en 1890 et 98 en face de simples motions de députés, mais d'un mouvement populaire et il faut se réjouir à la pensée que grâce à nos institutions démocratiques, le peuple peut porter devant nous les questions qui l'intéressent au plus haut degré. Je comprends très bien que les partisans et les adversaires de la demande qui nous est adressée par les initiants sentent le besoin de donner par avance des arguments solides à l'appui de leur manière de voir, pour diriger le peuple.

Pour mon compte, je n'ai pas à défendre longuement mon point de vue, je l'ai déjà fait à deux reprises au sein de ce conseil et je craindrais d'abuser de votre patience en répétant ce que j'ai déjà dit à différentes reprises, ce qui du reste a été également très bien dit et développé par d'autres orateurs.

Vous me permettrez cependant une petite rectification en ce qui concerne Genève. Comme mes collègues, je regrette qu'on en ait trop parlé, mais je le comprends, car rien ne remplace l'expérience. Je suis un de ceux qui ont contribué à introduire le système proportionnel à Genève et je ne l'ai pas regretté un seul jour, parce que je suis persuadé qu'il a été, qu'il est et qu'il sera un élément de paix et de tranquillité pour mon canton. En effet, chaque parti est assuré d'être représenté au grand conseil sans avoir à tenir son mandat de la générosité de tel parti électoral qui, dans l'intérêt de son parti, lui fait des concessions. Les inconvénients que l'on reproche au système genevois proviennent uniquement d'une erreur qui a été commise par le grand conseil, contrairement à l'avis formel du conseil d'état.

Le grand conseil de Genève a refusé le quorum, parce qu'il était composé d'une manière que mes collègues ont oublié de rappeler. Il y avait une fraction du parti radical qui s'appelait parti radical national, le parti des bâtons, comme le disait M. Secrétan, qui donnait la majorité à qui il voulait, situation qui a duré un certain temps. Lorsque la loi fut discutée au grand conseil, ce parti trembla de ne plus être représenté si l'on admettait le quorum, et c'est grâce au parti radical et à la faiblesse de quelques-uns de mes amis politiques que nous avons dans notre système les défauts qui ont été signalés.

Le grand conseil a compris la difficulté, du reste, et une commission a été chargée d'examiner la revision des points defectueux de la loi, à laquelle elle apportera les correctifs nécessaires. Tout cela du reste n'est qu'une question de détail, d'imperfections de notre loi qui ne touchent pas au principe lui-même. Ici qu'il me soit permis de répondre à M. Hirter qui a insisté sur ces questions de détail, en disant qu'il y avait désaccord entre les partisans de la représentation proportionnelle; toutes ces questions peuvent être réglées par une bonne loi, lorsque nous la ferons. Ce qu'il nous faut maintenant, c'est de trancher la question du principe. Du reste, les inconvénients signalés sont bien moins graves que les injustices qui résultent de l'application du principe de la majorité pure, puisque tel parti disposant d'une faible majorité peut en exclure complètement un autre quand il y a intérêt et que, s'il le tolère à ses côtés, c'est simplement parce qu'il est intéressé à sa présence.

Ainsi le parti radical a estimé qu'il était de son intérêt de s'allier au parti socialiste de Genève. Je ne lui en fais pas un reproche, mais le jour où il n'aura plus intérêt à le faire, cette alliance cessera. Il n'y a jamais rien de sûr ainsi. Ce que je regrette, c'est que cette alliance ait eu pour résultat de déposséder de son siège un député appartenant au parti que je représente qui n'avait certainement pas démérité de son pays.

L'argumentation de notre collègue M. Jeanhenry a été pour moi l'objet d'une certaine désillusion. Avec son talent habituel auquel je me plais à rendre hommage, il nous a expliqué qu'à Neuchâtel ses amis politiques et lui n'avaient introduit la représentation proportionnelle qu'à titre d'expédient et dans l'intérêt du parti radical de Neuchâtel. Messieurs, nous ne devons pas faire de la politique d'expédients; il s'agit ici d'une question de justice,

d'équité, et c'est sur ce terrain que nous devons nous placer; il faut que le conseil national représente aussi exactement que possible le corps électoral qui l'a revêtu de son mandat.

J'avoue ne pas pouvoir comprendre l'argumentation consistant à dire que nous portons atteinte au système fédératif. Je l'ai suivie avec la plus grande attention, sans la trouver concluante. Comment, Messieurs, supprimons-nous le conseil des états, les cantons? Dépend-t-il du conseil national de déterminer comment les députés aux états sont nommés? N'est-ce pas une préoccupation de la souveraineté cantonale qui doit rester intacte? Le conseil des états continuera à être élu par les cantons; le conseil national continuera à représenter le corps électoral de la Suisse; la majorité du peuple suisse se retrouvera dans cette chambre, elle doit s'y trouver, personne n'a l'idée de supprimer la majorité, et j'appuie résolument les considérations que M. Wyss vient de faire valoir, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas de faire arriver ici des minorités qui prendront la place de la majorité. Il s'agit de donner plutôt à chaque fraction politique la représentation légitime, normale, à laquelle elle a droit, en fixant dans la loi un quorum destiné à éviter l'émiettement du corps électoral.

Je me résume en disant ceci: Que la majorité de gouvernement soit absolument nécessaire ou non, elle correspond en tous cas à la situation générale dans laquelle se trouve le pays et elle se retrouvera, si elle existe, dans le parlement, après comme avant la proportionnelle.

Du reste, M. Jeanhenry a dit tout à l'heure que le conseil national n'était plus qu'une chambre d'instruction, d'enregistrement, que grâce au développement de nos institutions démocratiques notre rôle est devenu modeste. Peu importe dès lors comment les conseils sont élus.

Je n'ai pas cette opinion. Quel que soit l'essor pris par nos institutions démocratiques, j'estime qu'il est du devoir des chambres fédérales d'éviter les conflits avec le peuple et de chercher à faire en toute occasion des lois qui soient le fidèle écho du sentiment populaire. Plus nous introduisons dans les chambres certains éléments qui nous renseigneront sur ce qui se dit et se fait au dehors, plus nous serons à même de faire une oeuvre législative utile, et moins nous nous enfermerons dans nos idées particularistes et étroites de partis, qui ne voient pas suffisamment clair autour d'eux pour se rendre compte de la voie dans laquelle ils doivent marcher.

Je ne veux porter aucune atteinte à l'idée fédéraliste, la situation du conseil national ou du conseil des états. Je poursuis uniquement une oeuvre de justice et d'équité, et je prie les adversaires de la représentation proportionnelle de bien vouloir croire que ces déclarations sont sincères, ne cachent aucune arrière-pensée, ne visent aucun but d'expédient, étant absolument convaincu que l'oeuvre est utile, juste, vraie et par conséquent que notre devoir démocratique est de la réaliser.

Bundespräsident Hauser: Der Bundesrat beabsichtigt nicht, aus der Reserve hervorzutreten, welche er sich seit dem Beginn dieser Initiativbewegung

aufgelegt hat. Sie werden es begreiflich finden, wenn der Bundesrat in der Diskussion, welche über die Wahlart des Bundesrates noch folgen wird, sich gänzlich passiv verhalten wird. Aber auch betreffend Einführung der Proportionalwahl des Nationalrates beschränkt sich der Bundesrat darauf, Ihnen den ablehnenden Standpunkt zu bestätigen, welchen er in den Jahren 1883, 1885, 1889 und 1898 durch Botschaft und die Voten seiner Vertreter vor Ihnen im Rate zu verfechten die Ehre hatte.

Bei der Diskussion über die Erheblichkeitserklärung der Motion Wullschleger vom Jahre 1898 hat der damalige Vertreter des Bundesrates, Herr Bundespräsident Ruffly, Veranlassung genommen, durchblicken zu lassen, dass, vorbehaltlich des noch nicht vorhandenen und erst noch zu entdeckenden praktischen und gerechten neuen Wahlverfahrens, eine erste und Grundbedingung für den Bundesrat, zu einer solchen Neuerung irgendwie Hand zu bieten, die sein müsste, dass die gegenwärtigen Einer- und Zweier-Wahlkreise fallen gelassen würden.

Ist seit 1898 etwas Neues geschehen, was den Bundesrat veranlassen könnte, seine damalige Haltung zu ändern? Ist etwa ein allgemein verständliches, praktisches und Gerechtigkeit schaffendes Wahlverfahren entdeckt worden, welches uns für die Idee der Proportionalität eher begeistern könnte? Keine Spur davon! Heute so wenig wie damals wissen wir, wie dieses neue Verfahren aussehen wird. Es ist sogar begründete Aussicht vorhanden, dass sich diejenigen, welche sonst in eidgenössischen Dingen nicht zusammengehen, aber in dieser Initiativbewegung sich unter einem Panier zusammengefunden haben, dannzumal nicht einmal über ein Gesetz zu einigen wissen werden, welches wir dem Schweizervolk irgendwie zur Annahme oder Verwerfung präsentieren könnten. Oder schlägt man uns heute Dreier- oder Fünfer-Wahlkreise vor, auf welchen das neue Wahlsystem aufgebaut werden könnte? Gerade das Gegenteil! Einzig neu ist in der That nur, dass in Zukunft jeder Kanton und Halbkanton einen Wahlkreis bilden soll. Aber dieses Einzige genügt auch, um den Bundesrat in seiner bisherigen ablehnenden Haltung zu bestärken. Weit entfernt, Gleichheit und Gerechtigkeit in das Wahlverfahren zu bringen, wird der neu vorgeschlagene Verfassungsartikel nach unserer Ansicht mit Naturnotwendigkeit dazu führen müssen, dass in 7 Kantonen und Halbkantonen das neu vorgeschlagene Proportionalwahlverfahren gar nicht zur Anwendung kommen kann. Wir werden einen Zustand schaffen, bei welchem in vier ganzen und drei Halbkantonen — diejenigen Kantone, welche nur zwei Vertreter zu wählen haben, gehören auch in diese Kategorie — nach wie vor die Majorität entscheidet und bei welchem die Minderheiten nicht nur gleichberechtigt, sondern bevorzugt sein werden. Der Bundesrat kann einem solchen Verfassungsartikel, welcher einen unlösbaren, innern Widerspruch in sich schliesst, seine Zustimmung nicht geben.

Indem wir im übrigen auf jedes weitere Eingreifen in die Diskussion verzichten, mussten wir doch darauf halten, in Ihrem h. Rate wenigstens diese Erklärung abzugeben, damit nicht etwa jemand versucht werde, aus unserem Stillschweigen falsche Schlussfolgerungen zu ziehen.

Hänggi: Als Vertreter eines Kantons, in welchem das proportionale Wahlverfahren eingeführt ist, fühle ich mich veranlasst, nach einigen heute gefallenen Aeusserungen noch das Wort zu ergreifen.

Ich bin ein grundsätzlicher Anhänger des proportionalen Verfahrens für alle Wahlen, für welche dasselbe seiner Natur nach annehmbar ist. Damit ist schon gesagt, dass es nicht für alle Wahlen ohne weiteres empfohlen werden kann. Abweichend von einem Vertreter, der heute gesprochen hat, betrachte ich das proportionale Wahlverfahren nicht als Selbstzweck, sondern nur als ein Mittel, um den Minderheiten eine Vertretung zu gewähren. Die Idee der Minderheitsvertretung hat im Laufe der letzten Jahrzehnte an Boden gewonnen. Es wird heutzutage als etwas Unrechtes bezeichnet, wenn die Minderheiten in grossen Wahlkreisen von den Räten ausgeschlossen sind. Diesem Gefühl der Unbilligkeit pflegen die Minderheitsparteien aller Richtungen jeweilen sehr stark Ausdruck zu geben. Wer in der Mehrheit ist, hat nicht dasselbe Bedürfnis, die Minderheitsvertretung einzuführen.

Es giebt verschiedene Mittel, die Minderheitsvertretung durchzuführen. Eines derselben ist die Einrichtung von Einer-Wahlkreisen, von denen schon gesprochen worden ist. Diese Idee ist auch schon früher aufgetaucht. Allein dieses Mittel führt praktisch zu grossen Schwierigkeiten, erstens wegen der Einteilung der Wahlkreise und dann wegen der unnatürlichen Allianzen, die im zweiten Wahlgang notwendig wären. Ein weiteres Mittel ist die Umschreibung der Wahlkreise, die Wahlkreisgeometrie, die auch schon gebraucht wurde, indem man Wahlkreise mit Rücksicht auf die Vertreter, die man einer bestimmten Richtung geben wollte, schuf. Ein drittes Mittel ist der von Herrn Professor Hilty sehr empfohlene freiwillige Proporz. Das wäre schon gut, und das Loblied, das Herr Hilty dem freiwilligen Proporz gesungen, hat erbaulich geklungen. Aber in Wirklichkeit stimmt es nicht überall. Namentlich dann versagt dieses Mittel, wenn es am notwendigsten ist. Ich möchte Ihnen das in Bezug auf die solothurnischen Verhältnisse darlegen. Ich bin nach dem freiwilligen Proporz zum Vertreter im Nationalrat gewählt. Ob das immer so bleiben wird, weiss ich nicht. Nach dem stürmischen Jahre 1887 hatten wir im Jahre 1888 die Kantonsratswahlen, bei welchen über 5000 Stimmen der Opposition zueilten, gegen etwa 10,000 Stimmen der Mehrheitspartei. Die Minderheit bekam teilweise durch das absolute Mehr in einzelnen Kreisen, und teilweise durch den freiwilligen Proporz 33 Vertreter im Kantonsrat. Bei den Erneuerungswahlen vom Jahre 1892 wollte man nichts mehr vom freiwilligen Proporz wissen, und das Resultat war, dass von 108 Kantonsräten 103 der nämlichen Richtung und 5 der Minderheit angehörten, obschon hinter den letztern 5 Vertretern wiederum 5000 Stimmberechtigte standen. Dieses Resultat kam nicht etwa deshalb zu stande, weil die freisinnigen Führer den freiwilligen Proporz nicht mehr wollten. Sie wollten ihn teilweise wieder; aber sie waren nicht Herr und Meister. Die Aspirationen der andern, Strömungen in der Partei waren stärker als der gute Wille der Führer. Diese Strömungen können jederzeit wiederkommen, und sie kommen gerade dann, wenn die Leidenschaften erregt sind und die Minderheitsvertretung

am notwendigsten wäre. Der freiwillige Proporz versagt also dann, wenn er am nötigsten wäre. Es wurde dann im Kanton Solothurn ein anderes System gewählt. Für die Wahlen vom Jahre 1896 wurde ein proportionales Wahlsystem eingeführt, das in den letzten Tagen zum zweiten Mal zur Anwendung kam. Dieses System ist auf die Wahlen des Kantonsrates, der Bezirkssteuerkommissionen und die Gemeinderäte der grösseren Gemeinden ausgedehnt worden. Die Gemeinden haben dieses Verfahren zum grössten Teil von sich aus noch weiter ausgedehnt, weil sie von der Durchführbarkeit desselben überzeugt waren. Die Schulkommissionen, Steuerkommissionen, Waisenbehörden der Gemeinden werden nach diesem Verfahren gewählt. Es muss im grossen und ganzen gesagt werden, dass das Verfahren sich bewährt hat, sonst würde es nicht in diesem Umfange auf die Gemeindewahlen ausgedehnt worden sein. Viele Uebelstände, die heute als dem proportionalen Wahlverfahren anhaftend erwähnt wurden, sind bei uns nicht vorhanden. Z. B. ist es nach dem solothurnischen Wahlsystem ungeheuerschwierig und beinahe unmöglich, die Führer der Gegenpartei durch Panachieren von den Behörden auszuschliessen, wovon Herr Hirter gesprochen hat. Dies ist faktisch weder 1896 noch 1900 vorgekommen. Wo irgend ein Hauptführer zurückgeblieben ist, ist es nicht infolge Intriguen der Gegenpartei, sondern infolge besonderer Verhältnisse bei den eigenen Parteigenossen geschehen. Man braucht also nicht so weit zu gehen, um ein Verfahren zu finden, das sich bei unsern einfachen demokratischen Verhältnissen gut einführt. Man braucht nicht nach Belgien zu gehen, man kann es näher finden. Das neuenburgische Verfahren ist heute empfohlen worden, und ich möchte Ihnen empfehlen, auch dasjenige des Kantons Solothurn etwas zu berücksichtigen.

Allerdings sind nicht alle Wahlen ideal ausgefallen. Es ist vielleicht da und dort einer gewählt worden, von welchem die eigene Partei oder die Gegenpartei gewünscht hätte, dass er nicht gewählt worden wäre und umgekehrt. Aber das ist eine ganz kleine Inkonvenienz im Vergleich zu den früheren Inkonvenienzen des Majoritätssystems. Solche kleine Inkonvenienzen werden sich bei jedem Verfahren einstellen, aber doch zu unbedeutend sein, um das Ganze als verwerflich erklären zu müssen. Die Befürchtungen, die heute ausgesprochen worden sind, haben sich nicht eingestellt und werden sich nicht einstellen. Zum Teil sind es solche, die jeder neuen Idee entgegengebracht werden. Wenn man die Proklamationen liest, welche die alten aristokratischen Regierungen vor den 30er Jahren erlassen haben, um gegen die Volkswahl aufzutreten, wird man darin ausgesprochen finden, dass die Einführung der Volkswahl ein Landesunglück sei. Heute heisst es, der Staat komme in *décadence*, wenn das proportionale Wahlverfahren angenommen werde. So sind alle neuen Ideen, Referendum, Initiative etc., bekämpft und an deren Einführung Befürchtungen geknüpft worden, als ob sie eine grosse Revolution zur Folge haben würden. Nach und nach hat aber die Initiative im Bunde Einzug gehalten, und die Einführung des obligatorischen Referendums ist auch nur eine Frage der Zeit.

Von einem Redner ist heute gesagt worden, was ein Kanton machen solle, in welchem nur eine Partei

vorhanden sei. Der Nationalratsproporz schaffe da gewalthätig andere Parteien. Unter den 10 Wahlkreisen des Kantons Solothurn war auch einer, wo nur eine Partei herrschte. Diese hat trotz des proportionalen Wahlverfahrens eine Liste aufgestellt, und ihre Kandidaten sind anstandslos gewählt worden. Was hier geschehen ist, kann auch beim Nationalratsproporz geschehen.

Ich empfehle deshalb das Initiativbegehren als ein Mittel, der Idee der Minderheitsvertretung in möglichst gerechter Weise zur Durchführung zu verhelfen und die Vertreter der Minderheit gegen Tagesströmungen und Leidenschaften in bewegten Zeiten sicher zu stellen.

Brosi: Ich würde auf das Wort verzichtet haben, wenn nicht Herr Kollega Hänggi den Proporz mit Bezug auf die solothurnischen Verhältnisse empfohlen hätte. Ich bin verpflichtet, hier zu sagen, dass wir über das, was wir im Kanton Solothurn erlangt haben, eine andere Ansicht haben. Es ist richtig, dass bei den Kantonsratswahlen im Kanton Solothurn der Proporz eingeführt ist. Allein es fand bei uns keine Abstimmung über den Proporz statt, sondern eine Verständigung unter den Parteien, dahingehend, dass man eine direkte Steuer einführt und dann zugleich den Proporz annahm. So kam eine Mehrheit zu stande, aber eine Abstimmung über den Proporz fand niemals statt.

Man muss bei der heutigen Diskussion zwei Fragen unterscheiden, was von einer grossen Anzahl Redner nicht gethan worden ist. Die vorliegende Initiative verlangt nicht nur die Einführung des Proporz, sondern sie stellt gleichzeitig das Begehren, dass die Wahlkreise so und so formiert werden, d. h. dass jeder Kanton einen Wahlkreis bilde. Zwei Fragen sind beim Proporz zu lösen. Die erste betrifft die Bildung der Wahlkreise und die zweite die Wahl des Systems. Die Initiative löst aber die eine Frage schon jetzt und da kann man Anhänger des Proporz sein, ohne zu dieser Initiative Hand zu bieten. Ich bin ein Gegner des Proporz überhaupt. Ich mache demselben folgende Vorwürfe.

Der Proporz befördert von Staateswegen das Parteiwesen und die Bildung von kleinen Interessengruppen im öffentlichen Leben. Das haben wir in Genf und an andern Orten erfahren. Ich würde es als ein Unglück betrachten, wenn die Einzelinteressen im Parlament stärker vertreten wären, als es gegenwärtig der Fall ist. Ich erinnere nur an Amerika, wo einzelne Gruppeninteressen die Politik des Landes beherrschen. Das ist ein Unglück für ein Land, und es kann ganz gut kommen, dass aus diesen Formationen der Interessen, die sich in den sog. Trusts gebildet haben und in den Parlamenten eine grosse Rolle spielen, Amerika eine Gefahr erwächst. Ich fürchte, dass ähnliche Zustände in der Schweiz aufkommen könnten.

Der Proporz gestattet ferner nicht den wirklichen Willensausdruck des Bürgers, sondern thut ihm Zwang an. Es ist noch kein System gefunden worden, das den Zwang vermeidet. Der Wähler muss sich in eine Partei einfügen. Wenn es zu einer Wahl kommt, werden die Parteien aufgefordert,

ihre Listen einzureichen, und jede Liste muss einen Parteienamen erhalten. Jeder Wähler muss sich einer dieser Listen anbequemen, obschon er vielleicht keiner Partei angehört.

Der Proporz gestattet und befördert drittens hässliche Wahlmanöver und gefährdet eine gleichmässige Vertretung. Gestatten Sie mir hier eine Andeutung über die Ausführung im Kanton Solothurn. Die Erfahrungen, die wir bei uns gemacht haben, sind so, dass wir den andern Kantonen den Proporz nicht empfehlen können, weil der Proporz den Krieg, der sonst zwischen den Parteien waltet, in die eigene Partei hinein trägt. Es ist noch kein System gefunden, welches die Kriegsführung in der eigenen Partei vermeidet. Wenn man die Parteiliste aufstellt, muss man mehr Namen als Kandidaten zu wählen sind, aufnehmen, um nachher Suppleanten zu haben. Denn wenn eine Partei keine Suppleanten hat, werden die ausgeschiedenen Vertreter durch Kandidaten der andern Partei ersetzt. Was hat das zur Folge? Es entsteht in der eigenen Partei ein Kampf über die, welche gewählt werden sollen. Grössere Dörfer sagen: Wir wollen, dass unsere Kandidaten zuerst gewählt werden. Wir haben auch die Erfahrung gemacht, dass in einem Bezirk, in welchem man einen untern, mittleren und obern Teil unterscheidet, der untere Teil keinen Vertreter bekommen hat, weil der obere Bezirk die andern Kandidaten weggestimmt hat. Das ist beim Majorz, wo nur so viel, als gewählt werden können, auf den Listen stehen, nicht möglich. In einem andern freisinnigen Bezirk hat das grösste Dorf keinen Vertreter erhalten, weil an den andern Orten Koalitionen stattgefunden haben. Ferner haben wir erlebt, dass tüchtige Männer, welche jahrelang dem Rate angehört und sich ausgezeichnet hatten, weggefallen sind, nicht etwa aus Hass gegen die betreffenden Personen, sondern, weil man an andern Orten dafür gesorgt hat, dass die Nähern gewählt werden.

Man mag nun aber Freund oder Feind des Proporz sein, so muss man doch betrachten, was jetzt vorgeschlagen wird. Da sage ich, dass ich, auch wenn ich Anhänger des Proporz wäre, nicht für die Initiative stimmen würde. Die Initiative begnügt sich nicht, den Proporz vorzuschlagen, sondern sie schafft gleichzeitig auch die Wahlkreise. Wie sollen dieselben gebildet werden? Jeder Kanton und Halbkanton ist ein Wahlkreis. Was hat das zur Folge? Diejenigen Kantone, welche eine geringe Bevölkerung haben, werden den Proporz gar nicht bekommen. Es sind dies die Kantone Uri, Nidwalden, Obwalden, Innerrhoden und Zug. Diese können den Proporz deswegen nicht ausüben, weil sie nur einen Vertreter haben. Es ist also hier schon zweierlei Recht geschaffen. Es giebt dann noch zwei Kantone, Glarus und Schaffhausen, welche zwei Vertreter haben. Ich weiss nicht recht, wie es da gehen wird, ob es möglich ist, in Kantonen mit zwei Vertretern den Proporz zur Anwendung zu bringen. Daraus folgt, dass wir wohl für die grossen Kantone einen Proporz haben würden, nicht aber für die kleinen Kantone. Was hat das für die grossen Kantone zu bedeuten? Wir haben schon öfter klagen hören, dass wir gegenwärtig zu grosse Wahlkreise mit 5 Vertretern haben. Nach dem vorliegenden Entwurf wird aber der Kanton Bern, der gegenwärtig 7 Wahlkreise und eine Bevölkerung von ca. 530,000 Seelen hat, einen

Wahlkreis bilden und alle Bürger des Kantons müssten 27 Nationalräte wählen. Glauben Sie, dass die Bevölkerung des Kantons Bern sich das gefallen lassen werde? Für den Kanton Zürich verhält es sich ähnlich. Zürich hat eine Bevölkerung von 337,000 Seelen mit 17 Vertretern im Nationalrate. Auch diese müssten in Zukunft in einem Wahlkreis gewählt werden. Waadt hat 247,000 Einwohner, die in Zukunft einem Wahlkreis angehören würden. Das bedeutet eine derartige Erschütterung des öffentlichen Lebens in Bezug auf die Repräsentanz in den eidgenössischen Räten, dass ich mir nicht vorstellen kann, dass ein einziger dieser Kantone der Kombination der Herren Curti und Genossen zustimmen kann.

Im weitem schaffen wir zweierlei Recht. Für die grossen freisinnigen Kantone wird der Proporz eingeführt. Für die kleinen, meist konservativen Kantone bleibt der Majorz. Das scheint mir nicht eine richtige Verteilung zu sein. Die kleinen Kantone haben bereits ihre Vorteile. Ihre Repräsentanz im Ständerat ist so gross, dass schon öfter davon gesprochen wurde, denselben zu reformieren und den grösseren Kantonen eine grössere Vertretung einzuräumen, weil das öffentliche Leben in der Schweiz doch schliesslich in den grossen Kantonen pulsire und die wirtschaftlichen Interessen der Schweiz durch die grossen Kantone nach aussen vertreten werden. Nun soll ein System eingeführt werden, welches dieses Vorrecht in zweifacher Weise noch vergrössert, erstens durch die Nichtanwendung des Proporz in einer Anzahl von kleinen konservativen Kantonen und zweitens durch die Anwendung des Proporz in den grossen freisinnigen Kantonen. Das ist eine ungerechte Verteilung.

Damit hängt auch die Bildung von Einerwahlkreisen zusammen. Dieser Vorschlag ist daher als eine Aktion, die gegen die freisinnige Partei der Schweiz unternommen wird, zu betrachten. Herr Wullschlegler hat sich vorhin dahin geäussert, dass das richtig sei. Er bereue durchaus nicht, in Basel gesagt zu haben, dass dieser Vorschlag gegen die freisinnige Partei gerichtet sei und die freisinnige Partei werde wohl nicht so dumm sein, die Sache nicht zu merken. Er hält daran fest und wiederholt heute, dass er deswegen für den Proporz sei, weil die freisinnige Mehrheit im Rate nicht über die Mehrheit im Volke verfüge. Ich habe eine andere Ansicht. Ich bin der Meinung, dass die öffentlichen Angelegenheiten seit dem Jahre 1848 unter Mithilfe der andern Parteien durch die freisinnige Partei geleitet worden sind und dass diese Leitung eine solche ist, dass das Schweizer Volk gegenwärtig nicht wünscht, dass eine Aenderung, wie sie vorgeschlagen wird, vorgenommen werde. Ich glaube, dass, wenn eine Abstimmung stattfinden würde, das Schweizer Volk wahrscheinlich sagen würde, dass es mit der Entwicklung der Dinge seit dem Jahre 1848 zufrieden sei und einen derartigen Wechsel, wie man ihn heute beabsichtigt, nicht wolle. In dieser Richtung darf die freisinnige Partei wohl sagen, dass die Mehrheit des Schweizer Volkes hinter ihr stehe.

Es ist in meinen Augen auffällig, dass der Proporz hier von Männern befürwortet wird, welche in ihrem eigenen Kanton davon nichts wissen wollen. Es wäre doch logisch, dass man sagen würde, wir

wollen eine so grosse Neuerung wie der Proporz ist, zuerst auf dem kleinen kantonalen Boden versuchen, und wenn wir gute Erfahrungen gemacht haben, ihn in der Eidgenossenschaft einzuführen versuchen. Allein ein grosser Teil der Befürworter des Proporz — ich sage absichtlich nur ein Teil — will den Proporz im eigenen Kanton nicht. Das ist ein grosser Widerspruch, über den ich nicht hinwegkomme, und über den noch viele Andere nicht hinwegkommen werden.

Herr Curti hat sich geäussert, dass nach seiner Ansicht die Parteien veralten und sich verknöchern, und es sei deshalb eine Verjüngung derselben notwendig durch die Einführung des Proporz. Ich weiss sehr wohl, dass Herr Curti unter der Partei, welche veraltet und verknöchert sein soll, die freisinnige Partei versteht. Ich widerspreche einer solchen Auffassung. Die freisinnige Partei ist nicht veraltet und verknöchert. Sie ist immer für alle Ideen der Demokratie wie der socialen Entwicklung zugänglich, sofern dieselben gegenwärtig im Schweizervolk ausgeführt werden können. Man kann dieser Partei durchaus nicht den Vorwurf machen, dass sie den Ruf der Zeit nicht verstehe, sondern ich bin überzeugt, dass sie auch in Zukunft zu allen Errungenschaften auch auf sociale Gebiete stimmen wird, wenn es sich um etwas Ausführbares handelt.

Man spricht heute offen aus, dass die Macht der freisinnigen Partei gebrochen werden soll. Wenn das geschieht, was ich durchaus nicht hoffe, so befürchte ich eine schlimme Zukunft für unser Vaterland. Wenn durch Einführung des Proporz die freisinnige Partei zurückgedrängt würde, so muss sich niemand vorstellen, dass sie sich dabei beruhigen würde, sondern sie würde ihren Bestrebungen auf andere Weise Luft machen. Denn es handelt sich hier nicht bloss um die freisinnigen Mitglieder des Rates, sondern um die Anschauungen von hunderttausenden von Schweizerbürgern, welche diese Partei bilden. Sie würde sich auf andere Weise Gerechtigkeit suchen und wahrscheinlich sagen, dass der Ständerat in seiner gegenwärtigen Zusammensetzung nicht weiter fortdauern könne. Wenn Ihr auf diese Weise im Nationalrat die Parteiverhältnisse verschiebt, so werden wir trachten, im Ständerat eine andere durchaus gerechtfertigte Verschiebung herbeizuführen. Die grossen Kantone sind im Ständerat nicht so vertreten, wie sie es sein sollten. Man wendet dagegen ein, die Vertretung im Ständerat habe sich historisch so gemacht. Das ist allerdings richtig. Aber wir haben auch schon andere Dinge geändert, die sich historisch herausgebildet haben. Eine andere Zusammensetzung des Ständerates würde auch der Souveränität der Kantone keinen Eintrag machen. Denn die Vertretung in den eidgenössischen Räten ist nicht eine Voraussetzung der Souveränität. Das kann vielmehr so oder anders sein.

Von diesen Ausführungen geleitet, komme ich zum Schlusse, dass wir diesen Vorschlag nicht annehmen können, weil er nicht nur den Proporz einführen will, sondern gleichzeitig die Wahlkreise umschreibt, und zwar in einer Weise, dass dadurch zweierlei Recht für die Eidgenossenschaft geschaffen

wird. Aus diesem Grunde beantragt die Mehrheit der Kommission Verwerfung der Initiative.

Präsident: Herr Gallati ist noch eingeschrieben, hat aber auf meinen Wunsch auf das Wort verzichtet. Wenn das Wort nicht verlangt wird, so ist die Diskussion geschlossen, und wir schreiten zur Abstimmung. — Es wird Namensaufruf verlangt. Findet dieser Antrag die nötige Unterstützung? — Es ist dies der Fall.

Abstimmung. — Votation.

Für den Antrag der Kommissionsmehrheit, mit Nein, stimmen die Herren:

(Ont voté non, c'est-à-dire accepté la proposition de la majorité de la commission, MM. :)

Abegg, Amsler (Zürich), Amsler (Meilen), Bähler, Bangarter, Berchtold, Berlinger, Boëchat, Brosi, Bühler (Graubünden), Bürgi, Cavat, David, Decoppet, Degen, Delarageaz, Dinkelmann, Egloff, Eigenmann, Eisenhut, Erismann, Favon, Fehr, Forrer, Freiburghaus, Frey, Gallati, Gaudard, Geilinger, Germann, Gisi, Gobat, Grieshaber, Heller, Hess, Hilty, Hirter, Hörni, Iten, Jäger, Jeanhenry, Jenny, Joos, Kern, Kurz, Lagier, Locher, Lüthy, Lutz (Lutzenberg), Martin, Meister, Mosimann, Müller, Müri, Neuhaus, Oyez-Ponnaz, Piguot, Pioda, Rehmann, Ritzchel, Rossel, Sonderegger (Herisau), Sonderegger (Appenzell), Steinemann, Vigier, Vincent, Vital, Will, Zimmermann, Zschokke, Zumstein, Zurbuchen, Zürcher (73).

Für den Antrag der Kommissionsminderheit, mit Ja, stimmen die Herren:

(Ont voté oui, c'est-à-dire accepté la proposition de la minorité de la commission, MM. :)

Ador, Baldinger, Benziger, Bioley, Blumer, Büeler, Calame-Colin, Curti, Decurtins, Defayes, Erni, Fellmann, Folletéte, Gächter, Gottofrey, Gschwind, Hänggi, Hidber, Hofmann, Iselin, Keel, Köchlin, Kündig, Lurati, Lutz-Müller, de Meuron, Ming, Motta, Niederberger, Nietlisbach, von Planta, Risch, Schmid (Luzern), Schmid (Uri), Schubiger, Schwander, Secrétan, Staub, Steiger, Steinhauer, Triquet, Ursprung, Vogelsanger, Wullschlegler, Wyss (45.)

Der Abstimmung enthalten sich die HH.:

(Se sont abstenus MM. :)

Bossy, Kuntschen, Loretan, Perrig, Scherrer-Füllemann (5).

Herr Bühlmann als Präsident stimmt nicht.

(M. Bühlmann, comme président, ne vote pas.)

Abwesend sind die Herren:

(Sont absents MM. :)

Berger, Borella, Bühler (Bern), Buser, Dinichert, Fonjallaz, Grand, Hochstrasser, Künzli, Manzoni, Moser, Paillard, Pestalozzi, Ruchti, Rusconi, Schöbinger, Stadler, Suter, Thélin, Théraulaz, Wild (21.)

Initiativbegehren. A. Proportionalwahl des Nationalrates (I. Volksbegehren)

B. Wahl des Bundesrates durch das Volk. BB vom 21. Juni 1900 (verworfen)

Initiative populaire. A. Election proportionnelle du Conseil national (Ire initiative)

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1900
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1900_004
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.06.1900 - 08:00
Date	
Data	
Seite	259-286
Page	
Pagina	
Ref. No	20 027 014

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.

Amtliches
stenographisches Bulletin
der
schweizerischen Bundesversammlung

N^o 22

BULLETIN
STÉNOGRAPHIQUE OFFICIEL
DE
L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE

Abonnements: Jährlich Fr. 2. — für die Schweiz, Fr. 4. — für das übrige Postvereinsgebiet. In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.
Abonnements: Un an: Suisse fr. 2.—, Union postale fr. 4.—. On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux.

Nationalrat. — Conseil national.

Sitzung vom 8. Juni 1900, vormittags 8 Uhr. — Séance du 8 juin 1900, à 8 heures du matin.

Vorsitz: } Herr *Bühlmann*.
Présidence: }

Tagesordnung: — *Ordre du jour:*

Initiativbegehren für die Proportionalwahl des Nationalrates und die Wahl des Bundesrates durch das Volk.

Demandes d'initiative tendant à l'introduction du système proportionnel dans les élections du conseil national
et à la nomination du conseil fédéral par le peuple.

Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 259 hievor. — Voir page 259 ci-devant.)

Präsident: Wir gehen zur Tagesordnung über. Das Wort hat der deutsche Berichterstatter über den zweiten Teil des Initiativbegehrens.

Gallati, deutscher Berichterstatter der Kommissionmehrheit: Das zweite Volksbegehren, für dessen Wortlaut auf die bundesrätliche Botschaft verwiesen wird, bezweckt im wesentlichen die Abänderung der gegenwärtigen Bestimmungen der Bundesverfassung betreffend den Bundesrat in folgender Weise:

1) Die Anzahl der Mitglieder des Bundesrates soll von sieben auf neun erhöht werden.

2) Die Wahl des Bundesrates soll statt durch die Bundesversammlung durch die stimmberechtigten Schweizerbürger selbst geschehen.

3) Die Wahl geschieht in einem die ganze Schweiz umfassenden Wahlkreise in höchstens zwei Wahlgängen, wobei im ersten Wahlgange das absolute, im zweiten das relative Mehr entscheidet.

4) Es darf nicht mehr als ein Mitglied aus dem nämlichen Kanton gewählt werden, es müssen aber in Zukunft unter allen Umständen wenigstens zwei Mitglieder der romanischen Schweiz angehören.

Ihre Kommission hat auch bezüglich dieses Begehrens dem Bundesrat Gelegenheit zur Meinungsäusserung gegeben. Derselbe hat es aber abgelehnt,

sich, weil ihn selbst beschlagend, darüber auszusprechen. Die Mehrheit der Kommission, bestehend aus acht Mitgliedern, beantragt, dem eingereichten Entwürfe nicht zuzustimmen und dem Volke dessen Verwerfung zu empfehlen; die Minderheit, bestehend aus drei Mitgliedern, beantragt Zustimmung zum Entwürfe und Empfehlung desselben zur Annahme durch das Volk.

Ich will bei diesem Anlass gerade die Frage beantworten, welche gestern von Seite des Herrn Kollega Wyss gestellt worden ist, wie die Kommission glaubt, dass der betreffenden Schlussnahme Ausdruck zu verleihen sei. Die Kommission geht in dieser Beziehung davon aus, dass die Beschlüsse der beiden Räte in einem förmlichen Bundesbeschluss niederzulegen seien und dass dem Volk, wie seinerzeit beim Beutezug, von dem Bundesbeschlusse Kenntnis gegeben werde. Auf dem betreffenden Stimmzettel würde es einfach heissen: «Die Bundesversammlung empfiehlt die Annahme (oder die Verwerfung) des Initiativbegehrens.» Ein weiterer Kommentar ist jedenfalls überflüssig. Denn wir sind überzeugt, dass dieser Kommentar in der Campagne, welche dem Abstimmungstag vorausgeht, in Hülle und Fülle gegeben werden wird.

Zur Begründung des Antrages der Mehrheit der Kommission mag folgendes dienen:

Vorab darf wohl hervorgehoben werden, dass die Initianten für die beiden Begehren in einen

grossen Widerspruch mit sich selber kommen. Während nämlich nach ihrem Entwurfe für die Proportionalwahl des Nationalrates das föderative Princip hiefür ausschlaggebend sein und in der Verfassung festgenagelt werden soll, wird die Wahl der Exekutive, der Bundesregierung, durch das gesamte Schweizervolk in einem Wahlkreise und ohne jede Mitwirkung der Kantone verlangt.

Sie erinnern sich, dass ich in meinem Referat über das erste Volksbegehren darauf aufmerksam gemacht habe, dass es nicht thunlich sei, bei der Proportionalwahl des Nationalrates die Kantone als Wahlkreise zu bezeichnen und dass infolge davon das Princip der Proportionalwahl nicht rein durchgeführt werden könne. Ich habe dies als einen wesentlichen Mangel des ersten Volksbegehrens bezeichnet. Dem gegenüber ist darauf verwiesen worden, dass es sich da um ein historisches Recht handle, das sich nicht ausmerzen lasse. Den Kantonen müssen die ihnen durch die Verfassung und durch die historische Entwicklung unseres Staatswesens garantierten Rechte erhalten bleiben. Wie verhält es sich nun mit dem zweiten Initiativbegehren? Da will man den Kantonen jeglichen Einfluss auf die Wahl der Bundesregierung nehmen. Diese Wahl soll ausschliesslich nur dem Schweizervolk zukommen.

Es ist dies von demjenigen Mitgliede Ihrer Kommission, welches dem Centrum angehört, als der grösste Einbruch in die Grundlagen unseres Staatsystems bezeichnet worden. Dieser Umstand bildet offenbar einen hauptsächlichlichen Grund für die kleine Verschiebung der Stellung der Mitglieder Ihrer Kommission zu den beiden Begehren. Die Gründe, weshalb diese Verschiebung nicht eine grössere und die Konsequenz und Logik nicht noch mehr zur Geltung gekommen ist, sind meinerseits nicht zu erörtern. Es ist dies vielmehr Sache der betreffenden Mitglieder der Kommission selbst und wird ihrerseits zweifellos auch geschehen.

Sodann liegt für die beantragte Neuerung durchaus kein durch die bisherigen Erfahrungen und die bestehenden Verhältnisse begründetes Bedürfnis vor. Eine Aenderung in der bisherigen Wahlart des Bundesrates wäre nur dann gerechtfertigt, wenn das jetzige System solche Uebelstände gezeitigt hätte, welche dessen Beseitigung absolut erfordern. Dies ist keineswegs der Fall. Seit dem Jahre 1848 war der Bundesrat so zusammengesetzt und er hat so funktioniert, wie die grosse Mehrheit des Schweizervolkes es gewünscht hat. Die Bundespolitik war seit 1848 unter der Leitung des von der Bundesversammlung gewählten Bundesrates eine gute, zweckmässige und volkstümliche, das politische und sociale Leben in der Schweiz ein glückliches. Sehr grosse und bedeutende Fortschritte auf allen Gebieten der staatlichen Thätigkeit sind erzielt worden. Die Bundesexekutive selbst hat sich immer als tüchtig und ihren Aufgaben gewachsen bewiesen und stets das Zutrauen des ganzen Volkes mit wenig Ausnahmen genossen. Die Wahl des Bundesrates durch die Bundesversammlung hat sich also seit 50 Jahren bewährt. Nachteile sind daraus nicht entstanden. Wenn behauptet wird, es werde dadurch eine viel zu grosse Abhängigkeit des Bundesrates von der Bundesversammlung, ein unzulässiges und schädliches Freundschaftsverhältnis zwischen

den beiden Körperschaften bewirkt, so sind die Relationen unter denselben, soweit sie thatsächlich bestehen, nicht schädlich. Viel schädlicher und weniger harmlos würden in dieser Beziehung die Verhältnisse nach dem vorgeschlagenen Wahlsystem sich gestalten. Das Uebergewicht des Bundesrates gegenüber der Bundesversammlung würde zu gross, der Bundesrat noch viel selbständiger als gegenwärtig, was nicht wünschbar ist. Wir bekämen zwei vom Volk gewählte, einander sozusagen entgegengesetzte Behörden, während es allein vom Guten und allein richtig ist, dass den Räten ihre bisherige Stellung bezüglich der Prüfung und Ueberwachung der Geschäftsführung des Bundesrates und ihres Einflusses auf dieselbe gewahrt bleibt und dass gleichzeitig der Bundesrat bei den Räten, in welchen die Führer des Volkes sitzen, die nötige Unterstützung seiner Thätigkeit sucht und findet.

Unbegründet ist auch der Vorwurf, es habe bisher bei der Wahl des Bundesrates durch die Bundesversammlung allzugrosse Ausschliesslichkeit und Einseitigkeit geherrscht. Die historische Entwicklung unseres Staatswesens hat auch hiebei von selbst ihren ausgleichenden Einfluss gehabt und wird solchen weiter ausüben. Nach Ueberwindung des Sonderbundes im Jahre 1848 war es gewiss nicht möglich, in die Exekutive des neu geschaffenen Bundesstaates Leute zu wählen, welche diesem vorher feindlich gegenübergestanden. Mit der Zeit sind die Gründe dafür weggefallen, insbesondere auch die konfessionellen Fragen in den Hintergrund und diejenigen volkswirtschaftlicher und socialer Natur in den Vordergrund getreten. Diese Aenderung der Verhältnisse hat dann ohne Aenderung des Wahlsystems eine Aenderung in der Zusammensetzung des Bundesrates gebracht. Diese Zusammensetzung wird auch in Zukunft nach dem bestehenden Wahlsystem in Würdigung der jeweiligen politischen Lage und ihr entsprechend stattfinden. Die Wahl des Bundesrates durch die Bundesversammlung bietet hiefür sogar mehr Gewähr und eine grössere Sicherheit, als diejenige durch das Volk. Erstere kennt die in Frage kommenden Persönlichkeiten genau, dem letztern sind sie grösstenteils höchstens dem Namen nach bekannt. Ich kann mich nicht enthalten, Ihnen eine kleine Anekdote zu erzählen, welche sich vor ungefähr zwei Jahren in unserm Hinterlande zugetragen hat. Damals wurde bekanntlich schon für dieses Initiativbegehren Propaganda gemacht. Eine grössere Versammlung wurde zusammenberufen, und sogar von auswärts kamen Leute her, um dem Volke das Initiativbegehren mundgerecht zu machen. Ein jovialer Wirt, der kein Freund dieses Begehrens war, wollte die Herren einmal auf die Probe stellen. Die Versammlung fand in seiner Wirtschaft statt, und er versprach, alle kostenfrei zu halten, wenn ihm irgend einer die Namen der gegenwärtigen Mitglieder des Bundesrates vollzählig nennen könne. Aber es war keiner von der ganzen Versammlung im stande, dies zu thun. Das ist doch gewiss charakteristisch!

Im weitern würde die Durchführung der Wahl des Bundesrates durch das Volk, so, wie sie von den Initianten begehrt wird, grosse praktische Schwierigkeiten, Uebelstände und Ungerechtigkeiten mit sich bringen. Eine solche Wahl würde nicht ohne gewaltige Erschütterungen, Hetzereien und

Kämpfe vor sich gehen. Beunruhigungen und Furcht über den Ausgang würden sich des Volkes bemächtigen. Versammlungen der Ausschüsse der grossen Parteien und der Vertreter der grossen Kantone würden den Ausschlag geben. Kleinere Kreise und kleinere Kantone hätten keinen Einfluss mehr auf die Wahlen, und ihre Angehörigen wären ein für allemal aus dem Bundesrat ausgeschlossen. Massgebend und entscheidend wäre nicht mehr die Rücksicht auf das Ganze, sondern vielmehr Wünsche und Gesichtspunkte einzelner Landesgegenden. Nicht mehr die Tüchtigkeit des Mannes, sondern seine Angehörigkeit wäre ausschlaggebend für seine Wahl. Die partikularistischen Begehrlichkeiten erhielten neue Nahrung, die Spaltung zwischen den einzelnen Landesteilen würde ausgeprägter, als je zuvor.

Wenn diese schlimmen Folgen der Annahme des Initiativbegehrens schon im allgemeinen vorauszu- sehen sind, so muss in dieser Richtung noch ganz besonders gegen die im Entwurfe der Initianten enthaltene, als Lockspeise dienende Bestimmung Stellung genommen werden, wonach die Verfassung der romanischen Schweiz mindestens zwei Mitglieder des Bundesrates sichern soll. Es ist wahr, die Bundesversammlung hat seit dem Jahre 1848 bei der Wahl der Bundesräte gegenüber der romanischen Schweiz besondere Rücksichten walten lassen. Es geschah dies mit Recht, um in derselben das Gefühl nicht aufkommen zu lassen, sie könnte durch die deutsche Schweiz majorisiert oder gar germanisiert werden. Dieses Gefühl, wenn es vielleicht vor fünfzig Jahren bei unsern Miteidgenossen der romanischen Schweiz mehr oder weniger bestanden, besteht entschieden heute nicht mehr und hätte auch keine Berechtigung. Die Anschauungen der romanischen Schweiz sind bei allen Fragen, welche die Eidgenossenschaft seither beschäftigt haben, zu ihrem vollen Rechte gelangt. Es besteht daher durchaus kein Grund dafür, eine solche Zusicherung der romanischen Schweiz zu geben, wodurch für sie auf diese Weise ein eigentliches Privilegium gegenüber den andern Landesteilen geschaffen würde. Was ist im übrigen unter der romanischen Schweiz verstanden? Sind damit diejenigen Teile des Landes gemeint, wo französisch gesprochen wird, oder diejenigen, wo französisch und italienisch gesprochen wird oder endlich diejenigen, wo die französische, italienische und romanische Sprache herrscht? Darüber sind wir nicht aufgeklärt. Wenn darunter nur diejenigen Landesteile, in welchen französisch gesprochen wird, verstanden sind, so würde dadurch offensichtlich dem Kanton Tessin Unrecht geschehen, denn wenn man ein solches Privileg damit begründen wollte, dass die französische Sprache jeweilen im Bundesrate vertreten sein müsse, so könnte mit dem gleichen Rechte auch die Vertretung der italienischen Sprache in demselben verlangt werden. Im übrigen wäre eine solche Bestimmung auch eine Illusion, indem sie unter Umständen nicht durchführbar wäre, sei es, dass sich die verlangte Zahl von Kandidaten aus der romanischen Schweiz nicht findet, was gedenkbar ist, sei es, dass das Volk sich bei der Wahl nicht an eine solche Verfassungsbestimmung halten würde. Könnte etwa im erstern Falle Zwang ausgeübt werden, und wer würde im letztern Falle an Stelle des Souveräns treten und die von ihm verweigerten Wahlen vornehmen?

Das Gleiche gilt betreffend die Bestimmung, es dürfe nicht mehr als ein Mitglied aus dem gleichen Kanton gewählt werden. Wenn das Volk sich nicht daran hält, wenn es aus dem nämlichen Kanton zwei oder mehrere Mitglieder wählt, wer kassiert diese Wahl, wer trifft andere Wahlen?

Endlich liegt noch die Frage nahe, weshalb die Initianten sich nicht konsequent geblieben sind und auch die Wahl des Bundesrates durch das Volk nicht nach dem System der Proportionalität begehrt haben? Ein Redner von gestern hat diese Frage vorausgesehen und glaubte, die Antwort darauf schon in seiner Rede über die Proportionalwahl des Nationalrates geben zu sollen. Er hält dafür, in der administrativen Behörde sei eine Vertretung der politischen Parteien weniger nötig, als im Parlament. Ich habe bisher immer geglaubt, die Initianten, an deren Spitze der betreffende Redner steht, setzen einen ganz besondern Wert darauf, dass auch ihre Partei im Bundesrate vertreten sei, und die Erfüllung dieses Wunsches sei der eigentliche Zweck der Doppelinitiative. Der betreffende Redner fand sodann, dem Grundsatz der Proportionalität bei der Besetzung des Bundesrates werde durch die Bestimmung entsprochen, dass die Mitglieder dieser Behörde aus verschiedenen Kantonen entnommen werden müssen. Aber welches sind diese neun Kantone und welches die Parteiverhältnisse in denselben? Wo findet sich die Bestimmung, dass nur ein Angehöriger der grössten Partei dieser Kantone gewählt werden dürfe? Wo endlich die Garantie dafür, dass, wenn all diese Fragen gelöst wären, die bezüglichen Vorschriften durchgeführt würden?

Es ist also nicht die mit grosser Naivetät uns vorgebrachte Ueberzeugung, dass die Wünsche der Initianten in dieser Richtung ohne weiteres erfüllt werden, sondern offenbar die Einsicht, dass die Proportionalwahl des Bundesrates durch das Volk in einem Wahlkreise ein Ding der Unmöglichkeit ist und dem Schweizervolke niemals mundgerecht gemacht werden könnte, was die Initianten davon abgehalten hat, ihr Begehren in diesem Sinne zu formulieren.

Von diesen Erwägungen geleitet, ist die Mehrheit Ihrer Kommission dazu gelangt, die Ablehnung auch dieses Initiativbegehrens zu beantragen und gegen die Einführung neuer Institutionen Stellung zu nehmen, durch welche der Demagogie Thür und Thor geöffnet, dieselbe förmlich grossgezogen würde! Ich empfehle Ihnen die Annahme des Antrages der Kommissionsmehrheit.

M. Vincent, rapporteur de la majorité de la commission : Il paraîtra sans doute étrange à qui connaît l'histoire de la question, qu'un député radical genevois ait accepté la mission de combattre la proposition qui vous est faite de soumettre au peuple la nomination du conseil fédéral. En effet, l'élection directe du pouvoir exécutif a été l'un des postulats préférés des chefs du parti avancé du canton de Genève. Dans la constitution de 1847 déjà, James Fazy introduisait malgré une très vive opposition, le principe de la nomination directe, et lors

de la revision du pacte en 1848, tenta d'introduire cette disposition au fédéral. La diète ne partagea pas cette manière de voir. Plus tard, en 1872 et 1873, ce fut de nouveau un député genevois, M. Carteret, qui reprit cette proposition. Lors de la première revision, dans sa séance du 16 janvier 1872, le conseil national la repoussa par 67 voix contre 12. Un an plus tard, ce député ne fut pas plus heureux, car il fut obligé de retirer lui-même une motion semblable; elle n'avait aucune chance d'aboutir. On craignait que le système inauguré à Genève par James Fazy ne devint une cause inévitable de conflits entre les deux pouvoirs. Cependant, en théorie, il faut reconnaître que le principe de l'élection directe du pouvoir exécutif est juste et logique; il est plus conforme à l'essence de la démocratie. Il y a plus d'un siècle, dans son célèbre ouvrage sur l'esprit des lois, Montesquieu exprimait déjà cette pensée avec une parfaite netteté: « Le peuple qui possède le souverain pouvoir doit faire, par lui-même, tout ce qu'il peut faire et faire faire par ses ministres ce qu'il ne lui est pas possible de faire lui-même. Ces ministres ne lui appartiennent pas, s'il ne les nomme pas. C'est donc un des principes essentiels de ce genre de gouvernement (la démocratie) que le peuple nomme ses ministres, c'est-à-dire ses autorités. »

On ne saurait méconnaître cette vérité, qu'un gouvernement issu du peuple sans l'intervention du parlement a plus de force et d'indépendance; il devient l'égal du pouvoir législatif au lieu d'être son subordonné. Il n'est pas nécessaire de démontrer tous les avantages d'une pareille situation: il n'y a plus d'inégalité entre les deux pouvoirs s'ils sont sur le même pied, n'ayant au-dessus d'eux que le peuple souverain.

D'autre part, comme en fait les craintes émises ne se sont pas réalisées, ou en très faible partie, comme les frotements et les conflits que l'on redoutait ne se sont pas produits, nous constatons aujourd'hui que cette idée, si mal accueillie au début, a fait son chemin dans notre pays et n'a cessé de gagner du terrain dans le domaine cantonal, puisque non seulement les cantons à landsgemeinde possèdent la nomination du conseil d'état par le peuple, mais bien aussi la majorité des autres; il était donc naturel et logique que l'on se demandât si cette réforme ne devrait pas être également introduite au fédéral.

Ses partisans font valoir que la Confédération en retirerait les mêmes avantages que les cantons, le gouvernement fédéral y gagnerait en autorité, son indépendance vis-à-vis des chambres serait absolue, il n'aurait plus à s'inquiéter du jeu des coteries, des coulisses parlementaires, il serait une représentation plus vraie, plus complète, plus fidèle de la nation et l'on n'aurait plus à constater ce qui se produit parfois aujourd'hui, l'existence d'un certain exclusivisme qui tient parfois longtemps éloigné du pouvoir telles régions ou tels hommes.

Il y a évidemment, à côté de certaines exagérations, une très large part de vérité dans cette argumentation, mais je dois avouer qu'elle ne m'a pas tout à fait convaincu et je désire exposer les motifs qui, pour le moment, m'engagent à repousser la réforme proposée.

La situation n'est pas absolument identique en ce qui concerne la Confédération et les cantons; les éléments du problème sont plus nombreux et plus compliqués pour celle-ci. Tout d'abord, permettez-moi une constatation de fait. Si parfois nous avons eu à regretter des défaillances personnelles ou collectives, il serait cependant injuste de ne pas reconnaître que les hommes qui, depuis un demi-siècle, ont été appelés à faire partie du conseil fédéral, se sont montrés à la hauteur de leur mission; par leur activité, par leur intelligence, par leur patriotisme ils ont su mériter la confiance du peuple suisse et imposer le respect jusqu'en dehors de nos frontières. Il serait donc absolument injuste de ne pas rendre cet hommage au conseil fédéral et je ne vois aucun fait récent qui justifie la nécessité, l'urgence de la réforme proposée.

D'autre part, il faut reconnaître que les adversaires de l'élection directe du conseil fédéral par le peuple présentent des objections de différents ordres qui n'ont pas été tout à fait réfutées. D'abord une raison de doctrine qui est tirée de la nature, de l'organisation même de notre état fédératif. Notre constitution politique, notre pacte sont forcément compliqués et certains principes, parfaitement justes en eux-mêmes, sont sinon impossibles, du moins très difficiles à être appliqués sans qu'il en résulte un affaiblissement ou même un bouleversement des bases de nos institutions. Dans le cas qui nous occupe, il faut remarquer qu'actuellement deux pouvoirs interviennent pour la nomination du conseil fédéral. A la base de nos institutions se trouve cette dualité, le peuple d'un côté les cantons de l'autre, et il est bon de se demander ce qui va advenir de ce dualisme par l'élection du conseil fédéral par le peuple. Il y aurait deux manières de résoudre le problème; la première ce serait de tenir compte de ce qui existe aujourd'hui, il faudrait en venir, par conséquent, à une élection combinée, qui donnerait une part au conseil des états et l'autre au peuple. C'est dans ce sens que M. Cérésolle avait déposé un amendement à la proposition de Carteret, qui vit dans cet amendement un moyen de défigurer sa proposition, ce qui l'engagea à la retirer. Les initiants ne se sont pas préoccupés de l'organisation de cette représentation, ils ont employé un système plus simple, plus radical, en supprimant l'intervention du conseil des états pour l'élection du conseil fédéral, pour remettre celle-ci au peuple, à l'ensemble des électeurs suisses. On ne peut s'empêcher de constater qu'en agissant de la sorte on apporte un trouble profond dans nos institutions actuelles. Si, petit à petit, vous voulez enlever au conseil des états une partie de ses prérogatives (et dans le cas actuel il ne s'agit pas de l'une des moins importantes, puisqu'elle consiste dans l'élection du corps supérieur de la Confédération), si vous enlevez peu à peu leurs compétences aux représentants des cantons, vous arrivez à rendre le conseil des états inutile et vous préparerez sa suppression. Il n'est certainement pas possible de nier que l'abandon au peuple, à l'ensemble des électeurs, de l'élection du conseil fédéral soit un pas et un pas décisif vers la centralisation et le régime unitaire. C'est là une conséquence grave qui fait que beaucoup de bons esprits qui ne sont pas des adversaires intransigeants de la réforme

proposée, y regarderont à deux fois avant de franchir cette étape; ils voudront se rendre un compte plus exact des conséquences de cette réforme pour l'avenir de notre pays. C'est là un des désavantages, un des dangers même de cette modification partielle de notre constitution. Quelles seront les conséquences, quelle sera la répercussion de cette réforme, et si vous me permettez d'employer une comparaison tirée de la physiologie, quels seront les phénomènes réflexes qui résulteront de l'introduction de ce principe nouveau dans nos rouages constitutionnels? Eh bien, j'estime qu'aujourd'hui nous ne sommes pas assez fixés sur ce point. Cette raison suffirait à elle seule pour nous commander la prudence et la réserve, mais, à côté de cet argument de fond, il en est d'autres secondaires si vous voulez, mais qui n'en ont pas moins une grande importance. Les initiés nous disent que pour l'élection du conseil fédéral, les électeurs seront réunis en un seul collège. A-t-on suffisamment examiné quelle aurait été l'autre organisation possible? A-t-on suffisamment étudié le fonctionnement des arrondissements de ce collège unique où se pressera la foule des partis, où nous aurons à représenter des régions diverses, des langues différentes? Comment une part équitable sera-t-elle faite aux diverses régions, aux divers partis, aux divers intérêts? Savons-nous, en particulier, quelle situation sera faite à la Suisse romande? On passe comme chat sur braise sur cette question et nous pouvons déjà constater que cette situation serait inférieure à celle qui nous est faite aujourd'hui. En effet, il a été admis jusqu'à présent que la Suisse allemande n'aurait que cinq représentants et que les deux autres conseillers appartiendraient à d'autres parties du territoire. On laisse ce minimum de deux pour la Suisse romande, tandis qu'on augmente la représentation totale. Ce minimum sera évidemment la règle et la situation de la Suisse romande se trouvera par conséquent amoindrie. En outre, est-ce que dans ce collège unique où la Suisse allemande aura une majorité considérable, il ne se fera pas par la force des choses, une sorte de classement entre les magistrats élus, les uns passant avec un très grand nombre de suffrages, les autres arrivant péniblement au second tour de scrutin? Cela est certainement à redouter, et pour ces raisons sans être un adversaire intransigeant de la réforme proposée, je crois qu'il est sage et prudent de la repousser.

Je lisais, l'autre jour, dans une bibliographie de notre éminent concitoyen Louis Ruchonnet, de cet homme qui, dans sa vie, eut à résoudre de si importants et difficiles problèmes de tous genres, que lorsqu'il était pressé par ses familiers d'appliquer une solution à tel ou tel problème épineux, il avait coutume de se servir d'un proverbe et de leur dire: « Laissez mûrir la poire avant de la cueillir. » Je crois que nous pouvons sans aucune crainte suivre ce conseil. Il ne s'est produit aucun fait nouveau qui soit de nature à nous imposer cette réforme. Il y a encore, quoi qu'en disent ses partisans, bien des obscurités attachées à cette question, obscurités qui n'ont pas encore été dissipées. Rien ne presse. Sachons attendre et si cette réforme est vraiment utile et nécessaire pour la patrie, elle viendra à son tour.

Hofmann, deutscher Berichterstatter der Kommissionsminderheit: Die Berichterstatter der Kommissionsmehrheit haben Ihnen aus der Geschichte des Postulates der Volkswahl des Bundesrates gerade so viel mitgeteilt, als ihnen für ihren Zweck dienlich erschien, und da ist das Interessante in diesem Saale geschehen, dass der deutsche Berichterstatter einen kurzen Rückblick in die Vergangenheit warf, durch den französischen Berichterstatter zurecht gewiesen wurde.

Habe ich recht gehört, so hat sich Herr Oberst Gallati auch in dem Alter und den Eltern dieses Volksbegehrens etwas stark vergriffen, während Herr Vincent doch wenigstens ein Vorurteil wieder weggewischt hat, nämlich das, dass dasselbe in einigen strebsamen Köpfen unserer neuerungssüchtigen Neuzeit entstanden sei. Es ist wenigstens das aus seinem Votum hervorgegangen, dass dasselbe schon an der Wiege unserer Demokratie gestanden. In der Kommission hat man sich leicht damit abgefunden, dass in den Verhandlungen der alten Tagatzung, die mit der Ausarbeitung der neuen Bundesverfassung betraut war, der Antrag, den Bundesrat frei aus dem Volke zu wählen, nur mit 10 gegen 9 Stimmen abgelehnt wurde. Man tröstete sich einfach damit, zu sagen, dass eben damals, in jener an stürmisch vorwärtsstrebender Kraft und frischen Impulsen so reichen Zeit manches erstrebt wurde, was sich später als undurchführbar erwies. Dies ist ein leichter Trost; denn so manches Ideal damaliger Zeti ist in der Zeiten Schoss zur herrlichen Frucht ausgereift, so mancher Stein, den die damaligen Bauleute verworfen haben, ist zum Eckstein geworden. Im Jahre 1848 hat der repräsentative Staat einen Sieg erlebt; die Volksrechte sind zu kurz gekommen. Das ist weder den Radikalen entgangen, die den Bundesrat unmittelbar aus dem Volke hervorgehen lassen wollten, noch den Konservativen. Darum wurde schon Mitte der 60er Jahre die Bundesverfassung immer mehr als revisionsbedürftig erkannt. Es drängten die Demokraten von links und rechts mit ihren Begehren der Erweiterung der Volksrechte. Im Schosse des Grütlivereins lebte die alte Forderung wieder auf. Durch eine Eingabe vom 4. Juli 1865 an die schweizerische Bundesversammlung stellte eine Kreisversammlung der Grütlivereine von Biel und Umgebung dieses Postulat wieder auf. Aber sie waren dabei nicht allein auf weiter Flur. Die Radikalen Vautier, von Genf, und Vigier forderten in den Räten dasselbe. Der Antrag Vautier's lautete: «Die Mitglieder des Bundesrates werden auf 3 Jahre direkt durch das Volk aus allen Schweizerbürgern gewählt, welche in den Nationalrat wählbar sind. Es darf nicht mehr als ein Mitglied aus dem nämlichen Kanton gewählt werden. Von den 7 Mitgliedern des Bundesrates müssen mindestens 2 der romanischen Schweiz angehören. Nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates findet auch eine Gesamterneuerung des Bundesrates statt. Wenn in der Zwischenzeit der 3 Jahre eine Stellenerledigung eintritt, so hat die Wiederbesetzung in den nächsten 2 Monaten zu erfolgen und zwar für den Rest der Amtsdauer des oder der Ausgetretenen. Wenn es bis zur Gesamterneuerung nicht länger als 3 Monate geht, so unterbleibt die Ersatzwahl. Das Gesetz bestimmt den Wahlmodus.» Berichterstatter der nationalrätlichen Kommission war Alfred Escher

Er schritt über die Volksrechte mit dem Satze hinweg, dass sie Veränderungen in den Grundformen der Bundeseinrichtung bezwecken, es aber nicht wohlgethan wäre, blossen Theorien zu lieb bewährte Institutionen preiszugeben. Die ständerätliche Kommission prüfte die Frage der Volkswahl mit grossem Ernst und wenn sie den Antrag Vigiers schliesslich ablehnte, so that sie es im Bewusstsein, damit weitere Erfahrungen abwarten zu wollen.

Bei den Revisionsverhandlungen von 1872 wurde das Postulat von Carteret wieder aufgegriffen. Er stellte folgenden Antrag: «die Mitglieder des Bundesrates werden von den eidgenössischen Wählern durch Listenskrutinium ernannt. Das Nähere dieser Wahl wird durch ein besonderes Gesetz geregelt.» Er wurde namentlich unterstützt durch Oberst Scherer, das spätere Bundesratsmitglied. Seither ist dieser Gedanke nie mehr zur Ruhe gekommen. Er zielt die Programme dieser und jener Partei. Er steht beispielsweise auch auf dem Programm der demokratischen Partei des Kantons Zürich, was ich zur Illustration des Verhaltens der Führer derselben in dieser Frage beifüge. Frühere Freunde haben sich teilweise zu Gegnern entwickelt. Aber dafür sind eifrigere Freunde in die Lücke getreten.

Im Jahr 1892 wurde das Volksbegehren ungefähr in seiner heutigen Fassung formuliert, und ich will bloss beiläufig bemerken, dass die Nationalräte Marti und Brunner bei der Redaktion in hervorragender Weise beteiligt waren.

Historisch betrachtet ist also das Begehren der Volkswahl eine logische Konsequenz des ganzen Entwicklungsganges unseres Staatswesens. Wer die Zeichen der Zeit zu deuten versteht, weiss, dass jetzt die Stunde gekommen ist, wo dieses Begehren mit der Macht eines Naturgesetzes Verwirklichung erheischt. Es ist die Machtfülle des Bundesrates einerseits und sein Verhältnis zum Parlament andererseits, welche dies bewirken.

Nicht weniger als 9 Artikel der Bundesverfassung bezeichnen die Stellung, welche der Bundesrat als oberste vollziehende und leitende Behörde des Schweizervolkes einnimmt. Sie kennen ja alle die lange Reihe von wichtigen Obliegenheiten, die einem Kollegium von bloss 7 Mann übertragen wurden. Aus eigener Anschauung haben Sie einen Begriff von der Machtfülle dieser Behörde. Aus eigener Erfahrung wissen Sie, wie der Kompetenzenkreis der Bundesbehörden in stetem Wachstum begriffen ist. Zur Illustration dieses regen Wachstums nur einige Zahlen: Das Bundesbudget, hat sich seit 1850 ungefähr verzehnfacht. Beamte und Angestellte zählte der Bund vor 1848 nur etwa 10, 1881 waren es 7105, 1888 8693, 1898 waren es etwa 17,000, wozu dann noch die Eisenbahnen mit ca. 25,000 Mann kommen werden. Von so manchem dieser Tätigkeitsgebiete hatten die Schöpfer der 48er Verfassung kaum einen blassen Hochschein. Glauben Sie, dass jemand daran dachte, dass am Ende unseres Jahrhunderts der schweiz. Militärorganismus so vielgestaltig sein werde? Keiner hatte eine Ahnung von der vielsprossigen Jakobsleiter militärischer und bürgerlicher Würden, zu welcher heute der Bundesrat den Zugang öffnet.

Niemand wird behaupten wollen, dass sich hier ein Stillstand bemerkbar machen werde. Im Gegenteil, bereits lauern wieder neue Aufgaben, stehen

neue Würden und Aemter vor der Thür. Der Kampf auf dem Boden des Wirtschaftslebens, die Konkurrenz der Nationen auf dem Weltmarkt nimmt immer grössere Dimensionen und immer schärfere Formen an. Soll das kleine Land im Herzen von Europa denselben mit Ehren bestehen, muss seine Bundesregierung mit kräftigem, zielbewusstem politischem Willen, mit weitem Blick und tiefem Wissen ausgerüstet und vom Vertrauen des ganzen Volkes getragen sein. Dass es hieran schon gefehlt hat, beweist das bekannte Wort von Louis Ruchonnet: «Es giebt keinen Bundesrat mehr». Damit war die Schwäche des Kollegiums angedeutet, das zu selbstständige Gebahren der einzelnen Departementsvorsteher oder ihrer Sekretäre. Wohl hat schon im Jahre 1872 kein Geringerer als Bundesrat Dubs die Verwaltungsreform als Abhilfe hiefür gefordert, aber seither hat man hierüber so viel Worte verloren und so wenig Thaten sehen lassen, dass es bei manchen im Schweizerland herum heisst: Die Botschaft hör' ich wohl; allein mir fehlt der Glaube. Damit ist aber auch die Erhöhung der Zahl der Bundesräte von 7 auf 9 bereits genügend motiviert. Schon bei der Einsetzung des Bundesrates hat man hieran gedacht. Auf der Tagsatzung fand hierüber eine längere Beratung statt, und es ist auch heute noch interessant zu erfahren, wie man an der Wiege des Bundesrates über die Zahl seiner Mitglieder dachte. Schwyz stellte den Antrag, statt der von der Kommission vorgeschlagenen 5 sollen 9 Mitglieder die Behörde zusammensetzen. Dies müsse schon deshalb gewünscht werden, weil der Schweizer nur ungern eine so bedeutende Gewalt in den Händen von so wenig Magistraten sehen würde. Aargau sprach von der Verschiedenheit der Verhältnisse und Institutionen unseres Landes. Thurgau schilderte die Ausdehnung, welche die Centralisation dem Arbeitsfelde des Bundesrates geben werde! Daneben war für die Anwälte der höheren Ziffer auch noch ein anderer Gesichtspunkt massgebend. Blumer schreibt in seinem Bundesstaatsrecht, das hauptsächlichste, wenn auch nicht offen ausgesprochene Motiv der Aenderung sei das gewesen, dass manche Kantone bei sieben eher als bei 5 Mitgliedern einen Sitz im Bundesrate für sich zu erlangen hofften. Die kleinen Kantone haben die grossen in jener Zeit mehr gefürchtet, als heute. In der That nahmen dann die grossen sofort 6 von den 7 Sitzen in Beschlag, und es dauerte Jahrzehnte, bis die Kleinen mehr Berücksichtigung fanden. Nun ist es aber eine Partei, welche zu jener Tradition des thatsächlichen Vorrechtes zurückkehrte. Die Zahl von 9 Bundesräten aus 9 Kantonen und die Volkswahl könnten dieses neue Vorrecht aufheben.

Und dies führt uns zum zweiten Urgrund dieses Volksbegehrens, zum Verhältnis des Bundesrates zum Parlament. Heute mehr denn je ist das Wort von Dubs wahr: «Das parlamentarische Regime mit seinem Coterie- und Coulissenspiel hat auch unleugbar an Kredit bei den Massen eingebüsst und man hört oft genug den Wunsch formulieren, einen von den Coterien der Bundesversammlung unabhängigen Bundesrat zu besitzen.» Und unser Herr Kollege Hilty schrieb in seinen «Vorlesungen über Helvetik»: «Die Fähigkeiten eines politischen Führers und eines arbeitenden Ministers sind durchaus nicht immer die gleichen, und der Gedanke liegt heute bereits

nicht mehr fern, mittelst einer Trennung der Funktionen einerseits den sicheren Gang der Administration zu fördern und den Beamtenetat zu vereinfachen, andererseits die oberste politische Führung durch direkte Volkswahl von dem Parlament unabhängig zu machen.» Dr. J. Blumer, der Verfasser des epochemachenden Handbuchs des schweizerischen Bundesstaatsrechts, äussert sich ähnlich, indem er schreibt: «Der Gedanke, die Wahl des Bundesrates dem Volke zu übertragen, verdient in der That ernstliche Berücksichtigung. Wenn man eine selbständig auftretende, mit der nötigen Autorität und Thatkraft ausgerüstete Regierung will, so darf dieselbe nicht völlig abhängig sein von den Räten, sondern sie muss ihre Machtbefugnis aus einer höheren Quelle ableiten.» Als Dritter im Bunde der Kronzeugen für die Volkswahl führe ich Bundesrat Müller an. Noch im Jahr 1884 sprach er im bernischen Verfassungsrat folgendes schöne Wort: «Es wird niemand darüber im Zweifel sein, dass die Regierung nicht bloss eine Verwaltungsbehörde, sondern eine politische Behörde im eminenten Sinn des Wortes ist, und wenn sie eine solche bleiben soll, so ist es wichtig und von grosser Bedeutung, dass sie vom Volke selbst gewählt werde, so dass sie sich sagen muss, sie sei für jede einzelne Handlung dem ganzen Volke verantwortlich und dieses werde ihr bei der Wiederwahl sagen, ob es mit ihrer Handlungsweise einverstanden sei oder nicht.» Das ist allerdings ein anderer Standpunkt als der unserer Gegner, die nach dem Verfahren von Herrn Professor Hilty sich in der Behauptung gefallen: «Ein vom Volke gewählter Bundesrat, dessen specielle Gesetzesentwürfe ein- oder zweimal durch das Referendum verworfen würden, hätte nur noch die Wahl, auszutreten oder ein sehr kümmerliches Dasein zu fristen, um bei der nächsten Gesamterneuerung doch mutmasslich zu unterliegen.» Diese Prophezeiung ist vor dem 20. Mai geschehen. Sie wird sich kaum an den vom Volke gewählten Gesetzgebern erfüllen, geschweige denn, dass je eine Regierung wegen eines solchen Geschehnisses für den Gesetzgeber, den eigentlichen Schuldigen, den Sündenbock machen müsste. Uebrigens haben die Bundesräte je und je das natürliche Bedürfnis empfunden, mit dem Volke in Berührung zu kommen. Sie liessen sich jeweiligen als Nationalräte wieder wählen. Diese sogenannten Komplimentwahlen zeigten immerhin das gesunde Bedürfnis des Bundesmagistrates an, direkte Fühlung mit dem Volke zu gewinnen. Ich will mich wieder mit Demokratie durchtränken, sagte Bundesrat Druey, wenn er sich jeweiligen von Bern wieder in seinen Heimatkanton Waadt begab. Sollten die heutigen Herren Bundesräte ein geringeres Bedürfnis nach einem solchen Volksbade besitzen?

Von der Notwendigkeit der Volkswahl des Bundesrates nun zur Möglichkeit derselben.

Schon vor Jahrzehnten sind dieselben Einwände, die heute wieder gegen die Volkswahl des Bundesrates aufrücken, erhoben worden. Auch damals hat man dem Volke Lust und Fähigkeit, seine oberste Behörde zu wählen, abzusprechen versucht. Carteret hat im Jahr 1872 hierauf folgendermassen geantwortet: «Die Frage, ob das Volk im stande sei, eine solche Wahl zu treffen, habe keine besondere Bedeutung. Das Volk werde ohne Zweifel die Wahlverhandlung von einem höhern als von einem Co-

teriestandpunkte aus betrachten und daher könnte es denn leicht kommen, dass Kantone berücksichtigt und Personen gewählt würden, welche bei dem jetzigen System auf einen Sitz im Bundesrate wohl niemals einen Anspruch hätten. Ueberdies lehre die Erfahrung, dass, wo es sich um Personen handelt, das Volk um einen richtigen Bescheid selten verlegen sei.» Der liberal-konservative Bluntschli schrieb in seinem Staatsrecht hierüber folgendes: «Das Volk wird selten einen mittelmässigen, noch seltener einem schlechten Menschen zu seinem obersten Magistraten wählen. Es kann sich undankbar, es kann sich auch feindselig erweisen, gegen hervorragende politische Männer, seine Gunst ist nicht frei von Launen. Aber es hat einen natürlichen Instinkt für Grösse und ein offenes Auge für die Eigenschaften, die den Regenten auszeichnen sollen. Der kleinliche Neid gegen eine ausgezeichnete Persönlichkeit ist ihm fremd und eine Intrigue stört es nicht.» Wer wollte das leugnen? Das Volk in seinen breiten Schichten bewahrt gerade den Männern seine Anhänglichkeit, ja seine Liebe, in denen es die tüchtigsten Staatsmänner zu erkennen glaubt. Wer wagte zu behaupten, dass Männer wie Furrer, Stämpfli, Schenk, Welti, Ruchonnet und andere vom Volke nicht als Bundesräte gewählt worden wären? Der eigentliche Kampf hätte sich wohl um andere Männer gedreht. Um Männer, denen gerade die Eigenschaft fehlte, die Carteret für nötig erachtete, um die Mitglieder des Bundesrates mit der ihnen gebührenden Würde zu umgeben, nämlich das Bekanntsein im ganzen Lande und das allgemeine Vertrauen. Ganz richtig hat Bundesrichter Bezzola hierüber gesagt: «Unser Volk kennt zwar nicht jeden seiner Staatsmänner persönlich, weiss nicht, ob der Einzelne schwarze oder blaue Augen, dunkle oder helle Haare hat, einen Schnurrbart oder Backenbart, eine Brille trägt oder nicht, allein über Charakter und Gesinnung seiner öffentlichen Funktionäre kommt es bald ins Klare. «Es würde niemandem einfallen, einen unbekanntem Mann dem Volke als Bundesrat vorzuschlagen. Das würden Männer sein, bekannt im ganzen Land durch ihre bisherige Thätigkeit.» Ich denke, selbst Hr. Prof. Hilty werde in seiner Rede in Münchenbuchsee nichts Anderes haben fordern wollen, wenn er sagte: «Ein unumgängliches Erfordernis einer zuverlässigen direkten Wahl ist es, dass der Wähler den Kandidaten kennt und seine Fähigkeiten und Eigenschaften zu beurteilen vermag.» Gewiss will auch er den Nachdruck auf den Nachsatz gelegt wissen. Auch ihn kennen lange nicht alle seine st. gallischen Wähler persönlich, dagegen kennen sie seine Fähigkeiten und Leistungen. Und schliesslich ist doch ein gewaltiger räumlicher Unterschied zwischen der Schweiz und Amerika, was nun doch gesagt werden muss, angesichts der Thatsache, dass Herr Hilty seine Waffen wider den Proporz und die Volkswahl aus den Grossstaaten der ganzen weiten Welt zusammensucht.

Mit dem andern Einwand, der sich hier erhebt, verhält es sich ganz ähnlich. Im Jahre 1872 hat der Zürcher Demokrat Oberst Scherer folgender Weise hierauf geantwortet: «Man sage, bis jetzt hätten sich immer noch die geeigneten Männer für den Bundesrat gefunden und werden sich auch künftig finden. Bei Volkswahlen werden Parteien sich geltend machen und werden dabei unliebsame Elemente,

wie Arbeitervereine und Proletarier, in den Vordergrund zu treten suchen. Aber einmal bleibe zu berücksichtigen, dass auch diese Klassen die nämlichen Rechte besitzen, wie andere Staatsbürger, sodann sei gar nicht ausgemacht, dass die Volkswahlen sich auf die Parteien, namentlich auf die Parteien in den Kantonen stützen müssen. Die letztern betrachten die eidgenössischen Verhältnisse viel ruhiger und vorurteilsloser, als die eigenen kantonalen Beziehungen, indem sie sich erinnern, dass es sich hier nicht bloss um eine politische, sondern namentlich auch um eine administrative Behörde handle.»

Und Bundesrat Müller äusserte sich über den gleichen Einwand in seiner bereits erwähnten Rede folgendermassen: «Man hat vielfach das bisherige Verfahren angepriesen, wo es so ruhig und überlegt zugegangen sei und die Regierung mit Vorbedacht gewählt werden könne, und man hat damit in Gegensatz gestellt das turbulente Verfahren, welches sich ergeben werde, wenn die Regierung durch das Volk gewählt werde. Ich bin nur einmal dabei gewesen, aber von diesem einen Mal habe ich mehr als genug bekommen, und ich glaube, behaupten zu dürfen, dass sorgfältiger verfahren wird, wenn die Wahl der Regierung durch das Volk geschieht. Die Volkswahl ist die Anregung zu politischer Thätigkeit, welche dem Volke gegeben wird. Dieses Moment ist nicht zu unterschätzen. Je mehr es uns gelingt, das Volk zu politischer Thätigkeit, zu politischer Arbeit heranzuziehen, desto bewusster wird es handeln und desto mehr wird schliesslich der Grundsatz der Demokratie wirklich zur Wahrheit werden.» Dieses schöne Wort gründete sich auf die Erfahrungen, welche man damals schon in einer Reihe von Kantonen mit der Volkswahl der Regierung gemacht hatte. Die Zeit, die inzwischen darüber hingegangen, hat ihm ebenfalls recht gegeben. Nirgends ein Zurück zum alten Verfahren. Ueberall ein Drängen zur Volkswahl. Was nun auf dem kleinen Felde der Kantone zur Volkzufriedenheit gelang, sollte es auf dem Gebiete des Bundes ewig ein ungelöstes Rätsel bleiben? Wir haben wahrlich einen besseren Glauben an die Zukunft der Demokratie.

Je grösser der Kreis, je mächtiger die Gemeinschaft, um so reiner und würdevoller die Ausübung der Hoheitsrechte des Volkes. Welch eine beruhigende befreiende Kraft äussert sich nicht in einem imposanten eidgenössischen Volksentscheide! Wie sollte das anders sein, wenn es sich um die Besetzung der vornehmsten Ehrenämter handelt, welche das ganze Land zu vergeben hat? Durch die gemeinsame Wahl der Bundesregierung würde das Gefühl der nationalen Selbständigkeit kräftig belebt. Einmal alle 3 Jahre am grossen schweizerischen Wahltag sollen sich die Schweizerbürger so recht als Eidgenossen fühlen. Mit der lodernden Begeisterung des freien Mannes könnten sie an die Stimmurnen eilen; denn sie haben da die Garantie für Gerechtigkeit gegenüber allen Bundesgliedern. Kein Kanton wäre zu klein, als dass er nicht im Laufe der Zeit auch ein Mitglied der Bundesregierung erhielte. Keine politische Richtung, welche einen bedeutenden Teil des Schweizervolkes repräsentiert, müsste wie bisher unberücksichtigt in der Ecke stehen. Dem bisherigen Besitzstand entsprechend, würden den welschen Eidgenossen verfassungsmässig

2 Vertreter zugesichert. Was sich in der Praxis bis anhin bewährt, soll in der Verfassung niedergelegt werden.

Darum würde durch die Einführung der Volkswahl des Bundesrates unser ganzes öffentliches Leben eine wohlthuende Auffrischung erhalten. Die Organe des Bundes würden dem Volke näher gerückt. Ihre Thätigkeit könnte alsdann selbst an der Peripherie des Landes besser verstanden und gewürdigt werden. Der demokratische Staatsgedanke würde vertieft. Sollte dies unserer Mühe nicht wert sein? Ich schliesse mit einem Wort von Bundesrat Dubs: «Es ist ein Frevel, grüne und unreife Früchte von den Bäumen zu schütteln und damit in das Tagewerk einer kommenden Generation einzugreifen; aber es ist ein nicht geringerer Frevel, das Tagewerk zu versäumen, zu dem man berufen ist. Das «vielleicht», das «könnte» und «dürfte» gegen uns obliegende Arbeit ins Feld zu führen, ist nicht Mannesart.»

M. Bioley, rapporteur français de la minorité de la commission: Les différents partis qui sont représentés dans cette enceinte se réclament tous des idées démocratiques. Sur les listes distribuées à l'occasion du renouvellement du bureau, la liste du centre portait: parti libéral démocratique, le parti radical s'intitulait: parti radical démocratique, le parti socialiste plus ou moins accentué ajoute aussi à son titre l'épithète de démocratique, enfin l'extrême gauche, qui sert un peu de trait-d'union entre les deux groupes précédents, s'appelle elle-même: parti démocratique; il n'y a guère que le modeste groupe auquel j'ai l'honneur d'appartenir qui ne porte pas cette épithète. Mais si cette enseigne ne se trouve pas au-dessus de notre devanture, nous tenons cependant à dire que dans nos magasins il n'y a pas seulement des magots chinois ou des articles de fumistes, mais aussi des articles démocratiques marqués au bon coin.

On ne saurait contester que les idées démocratiques ont fait beaucoup de progrès dans la seconde moitié de ce siècle. La nomination du conseil fédéral par le peuple, on l'a déjà dit, n'est pas une idée nouvelle, mais elle a gagné beaucoup de terrain depuis quelques années. On avait déjà voulu l'introduire à l'occasion du pacte de 1848 et comme vous le savez, ce n'est qu'à une voix de majorité que cette proposition fut repoussée au sein de la commission. Lors de la revision de la constitution en 1872, l'idée fut reprise comme on vous l'a rappelé par M. Carteret et au sein du conseil fédéral elle trouva même des partisans. Cependant à cette époque le vent démocratique ne soufflait guère dans les voiles de notre politique, d'autres préoccupations absorbaient les esprits, on en était à une époque d'autoritarisme encouragée grandement par M. Carteret lui-même qui devait, par le courant qu'il avait contribué à imprimer à la politique faire sombrer l'idée qui avait sa préférence, la nomination du conseil fédéral par le peuple. Enfin, dans d'autres circonstances encore, cette idée a été remise sur le tapis.

Je tiens à déclarer que le parti auquel j'appartiens n'est l'auteur d'aucune des deux initiatives

que nous discutons. Pour ce qui me concerne, c'est avec le plus grand plaisir que j'ai accueilli l'initiative pour la représentation proportionnelle, comme j'ai déjà eu l'honneur de le dire. J'ai été, je le déclare d'emblée, un peu moins enthousiaste d'abord pour la nomination du conseil fédéral par le peuple. Tout en trouvant le principe juste et l'idée saine, je me suis demandé si cette mesure était réellement urgente et pour mon compte personnel, je ne l'aurais certainement pas réclamée ; mais du moment que d'autres la demandent, du moment que plus de 50,000 citoyens prient les chambres de l'introduire, comme je considère cette réforme comme juste dans son principe et que je ne saurais voir de difficultés sérieuses à son application, je ne puis que m'y rallier.

L'honorable rapporteur français de la majorité de la commission a développé des considérations qui, à mon sens, militent grandement en faveur du changement proposé quant au mode de nomination du conseil fédéral. Ce sont ces considérations qui m'engagent à me rallier à la minorité de la commission.

On fait différentes objections à la demande des initiants ; on dit que si la nomination directe du gouvernement par le peuple est facile dans les cantons, à raison du peu d'étendue de leur territoire et du fait que les magistrats à élire sont généralement connus de la population, il n'en est pas de même sur le terrain fédéral. Il sera très difficile au peuple suisse d'arriver à connaître le mérite et la valeur des hommes appelés à diriger la chose publique.

Je crois que l'on s'exagère grandement cette difficulté. M. Gallati a rapporté tout à l'heure l'incident piquant que dans une assemblée populaire il ne s'était pas trouvé un seul assistant qui ait pu nommer tous les membres du conseil fédéral. Il y en a peut-être bien d'autres que de simples paysans qui, à brûle pourpoint, ne sauraient pas les indiquer tous. Si le fait signalé est exact, du reste ce n'est pas un phénomène des plus édifiant, mais l'argument « ad hominem » que M. Gallati voulait en tirer est une arme à deux tranchants. Si le peuple connaît si peu ses magistrats, c'est parce qu'il ne participe pas à leur élection et il serait certainement à désirer qu'il les connût davantage. C'est encore un progrès à réaliser que d'apprendre au peuple à mieux connaître ses magistrats. Je rends hommage aux membres du conseil fédéral et je dis : faisons ce qui dépend de nous pour apprendre au peuple à les connaître.

Un autre avantage qui paraît résulter de la nomination directe du conseil fédéral par le peuple, consiste en ce que, une fois introduit, ce mode diminue grandement l'inconvénient trop fréquent aujourd'hui, de voir les lois soumises au peuple rejetées comme elles le sont pour la plupart. Lorsque le peuple élira lui-même les membres du conseil fédéral chargé de préparer les projets de lois qui sont élaborés par les chambres, je crois qu'il se produira au sein des masses populaires un courant favorable qui poussera le peuple à bien accueillir les lois qui lui seront présentées. On a fait miroiter aux yeux des partisans des idées fédéralistes le danger qu'il y aurait à voir l'influence du conseil des états grandement diminuée. Je ne vois pas

comment l'influence du conseil des états serait diminuée, puisque le conseil national ne participerait pas davantage à la nomination du conseil fédéral. Les deux conseils se trouveraient donc dans la même situation qu'aujourd'hui. Le rapporteur de la commission a également émis la crainte qu'avec la nomination directe du conseil fédéral on ne fasse pas à la Suisse romande, à laquelle nous appartenons tous deux, la part légitime à laquelle elle a droit. Pour moi, je ne partage pas cette crainte. M. Vincent a eu l'air de considérer comme une faveur que l'on nous ferait le fait que la Suisse romande est représentée par deux membres au conseil fédéral et il craint que cette faveur ne nous soit retirée. Je ne veux pas faire à nos compatriotes de la Suisse allemande l'injure de croire qu'ils seraient injustes à notre égard, mais du reste la représentation que l'on accorde à la Suisse romande n'est pas une faveur. Il y a environ 900,000 personnes appartenant aux langues française, italienne ou romanche en Suisse. Sur 3 millions d'habitants pour l'ensemble du pays, cela donne bien droit au moins à deux représentants au conseil fédéral. Le conseil, élargi comme le voudraient les initiants serait composé de 9 membres, ce qui nous donnerait droit à 3 représentants, puisque nous sommes presque le tiers de la population totale de la Suisse. Le danger n'est donc pas sérieux, parce que l'on ne peut pas dans un pays démocratique prêter les droits d'une fraction aussi importante de la population ; nous aurions toujours notre mot à dire, quels que puissent être les caprices de la majorité.

Enfin, un dernier avantage de l'introduction du système nouveau, serait précisément l'augmentation du nombre des membres du conseil supérieur de la Confédération. Pour cela il ne serait pas nécessaire d'en venir à la nomination directe par le peuple, c'est vrai, mais cette augmentation de 7 à 9 conseillers fédéraux que nous proposons paraît répondre à un véritable besoin. Les compétences du conseil fédéral, déjà très étendues lors de l'élaboration de la constitution qui nous régit, elles sont énumérées à l'art. 102, ont été encore grandement étendues, depuis lors, elles le sont encore tous les jours et les conseillers fédéraux sont surchargés. Je rends hommage au travail qu'ils fournissent, mais je crois qu'il serait bon de faciliter leur tâche en la répartissant sur un plus grand nombre de membres.

Je crois que ces quelques remarques suffisent pour justifier la proposition que je vous fais d'adhérer à la minorité de la commission. Les autres arguments qui militent en faveur de cette manière de voir ont été très suffisamment développés par M. le rapporteur allemand.

Iselin : Ich wünsche nur in aller Kürze die Gründe darzulegen, welche es mir unmöglich machen, bei diesem Teile der Initiative mit der Minderheit der Kommission zu stimmen, wie ich es bezüglich des andern Teiles gethan habe. — Man muss ja gestehen, dass für die Angehörigen von Minderheitsparteien eine gewisse Versuchung vorliegt, einen Gedanken,

wie den vorliegenden, in Erwägung zu ziehen, für Minderheitsparteien, welche der Ansicht sind, dass ihnen die Vertretung, welche sie mit Recht in der obersten Verwaltungsbehörde unseres Landes glauben fordern zu können, vorenthalten wird, da sie glauben, auf diese Art und Weise mehr zu bekommen, als was sie jetzt haben.

Aber ich würde es meinerseits für sehr verfehlt und sehr unrecht halten, wenn die Minderheitsparteien diese Rechnung so anstellen wollten, und ich meinerseits könnte bei einer solchen Kombination nicht mitmachen. Ich glaube, es kommen da Gesichtspunkte in Betracht, welche uns absolut verbieten, diesen Weg einzuschlagen. Ich will hier die Frage vollständig unerörtert lassen, ob rein theoretisch und principiell gesprochen, die Volkswahl von Regierungen das Erstrebenswerteste ist oder ob nicht die Wahl der Regierungen durch die gesetzgebenden Behörden zu erfolgen habe. Diese Frage ist bekanntlich in den Kantonen verschieden gelöst. Ich gehöre einem Kanton an, welcher die Volkswahl der Regierung kennt, und ich glaube, man kann im allgemeinen sagen, dass die Einführung der Volkswahl in den Kantonen keine grossen Veränderungen zur Folge gehabt hat. Das Volk ist in Bezug auf die Wahl von Personen sehr konservativ, und es sind die turbulenten Aenderungen, die man bei diesem System befürchtete, nicht eingetreten.

Ich will das alles zugeben. Aber ich muss doch sagen, dass die Wahl des Bundesrates durch das Volk doch eine ganz andere Sache ist, als die Wahl der Kantonsregierung durch das Volk. Vor allem muss ich den vorliegenden Gedanken ablehnen, weil er mir der allerschärfste Eingriff in die föderativen Grundlagen des Bundesstaates zu sein scheint, den man sich überhaupt denken kann. Und es ist mir von diesem Standpunkt aus nicht recht erklärlich, wie die Vertreter einer andern Minderheit in diesem Saale so leichten Herzens darüber hinweggehen können, und wenn ich gestern aus voller Ueberzeugung die Gefahr für den Föderalismus abgelehnt habe, so muss ich heute mit eben so voller Ueberzeugung sagen, dass die Gefahr bei dieser Frage eine ganz eminente ist.

In der That, wie wird es zugehen, wenn wir den Bundesrat in einem einzigen Wahlkreise wählen? Jede Parteirichtung, jede Gruppe wird ihren Wählern Vorschläge bringen und ihnen Leute empfehlen müssen, die das Volk nicht kennt, und wenn man im Kanton Wallis einen Kandidaten aus Schaffhausen und im Kanton Uri einen solchen aus Baselstadt oder anderswoher empfehlen muss, so wird man das thun in erster Linie, indem man seine vortrefflichen Eigenschaften hervorhebt; aber das Massgebende wird sein, dass man dem Wähler, den man bestimmen will, einen Vertreter zu wählen, den er persönlich nicht kennt, klar macht, dass die gesamten schweizerischen Interessen über den kantonalen, regionalen und lokalen stehen, und so werden die Leute, welche bisher als die besten Vertreter des föderativen Gedankens galten, genötigt sein, diesen Gedanken aufzugeben und vor den eigenen Wählern zu bekämpfen. Das ist nicht zu vermeiden. Ich weiss wohl, dass verschiedene Befürworter der Volkswahl des Bundesrates das gerade als einen Vorteil betrachten. Wer ein ent-

schiedener Freund der Centralisation ist, handelt vollständig konsequent, wenn er diesen Gedanken durchführt, aber mir vollständig unbegreiflich handelt der Föderalist, der dazu seine Zustimmung giebt.

Und nun liegt doch noch eine andere Gefahr vor. Herr Hofmann hat uns ausgeführt, die grossen Bundesräte, die wir bisher gehabt, wären vom Volke alle wiedergewählt worden. Ja, meine Herren, als sie einmal gross und ihre Namen bekannt waren, wären sie selbstverständlich gewählt worden; aber auch diese Herren sind nicht gross auf die Welt gekommen, sondern haben klein angefangen. Ich frage Sie, wer kannte im Kanton Wallis den Namen des Herrn Bundesrat Droz, der in ganz jugendlichem Alter in den Bundesrat gewählt wurde? Wir hätten diesen Mann in der Schweiz herum empfehlen können, als er sich während einiger Amtsperioden bewährt hatte und im ganzen Lande bekannt war; aber es handelt sich eben darum, die Leute zum ersten Mal zu wählen, und wenn auch die Wahl der grossen Bundesräte ohne Anstand und einstimmig erfolgt, so giebt ja der Referent der Minderheit schon dadurch, dass er von grossen Bundesräten redet, zu, dass es auch nicht grosse geben kann, und gerade um diese wird der Kampf entbrennen; die Einen werden einstimmig gewählt, und um die Andern strotzet man sich, und das sind gerade diejenigen, bei denen es am schwierigsten hält, sie dem ganzen Schweizervolke mundgerecht zu machen.

Eine andere Gefahr erblicke ich darin, dass wir befürchten müssen, in bewegten Zeiten bedenkliche Spaltungen zu erhalten, die von der allergrössten politischen Tragweite sein können. Wenn sich einmal zwischen Landesteilen Differenzen ergeben sollten, wenn z. B. die französische Schweiz findet, sie sei benachteiligt und die deutsche Schweiz anderer Ansicht ist und man sich bitterlich befehdet, dann hat es eine ganz andere Tragweite, wenn die Vertreter des Volkes im ganzen Lande herum anfangen, zu agitieren, als wenn im Rate verschiedene Ansichten darüber bestehen, ob die französische Schweiz genügend vertreten sei oder nicht. Ich möchte nicht dazu beitragen, die Möglichkeit zu schaffen, dass solche Konflikte heraufbeschworen werden. Aber ganz abgesehen davon, könnten sich auch andere regionale Unterschiede ergeben, und endlich, was wir in der vaterländischen Geschichte genügend erlebt haben, wenn wieder der konfessionelle Streit entbrennt und im ganzen Lande herum die Wahlen nach dem Gesichtspunkte: Katholik oder Nichtkatholik getroffen werden, was kann das unserm Vaterlande für Früchte zeitigen?

Ich bitte Sie, sich in diese Gesichtspunkte etwas zu vertiefen, und ich glaube, Sie werden dann gewiss von der Forderung zurückkommen, die eigentlich mehr nur eine theoretische Forderung ist, nämlich von der Ausbildung des demokratischen Gedankens. Geht man bei diesem Postulate nicht etwa von der Theorie aus, dass die gesamten Rechte, nicht nur die Wahlrechte, in den Händen des Volkes, als des Souveräns, vereinigt sein müssen? Bei vielen, welche ein solches Begehren befürworten, herrscht der Wunsch, diese Theorie möglichst in allen ihren Dimensionen praktisch nachzubilden.

Man hat auch auf die Verwaltung hingewiesen. Ich bin weit davon entfernt, zu behaupten, dass die

bestehende Verwaltung eine ideale sei und zu bestreiten, dass es wünschenswert sei, sie einmal zu reformieren; aber das ist doch keine Reform der Verwaltung, wenn Sie den Bundesrat durch das Volk wählen! Das Verhältnis zum Parlamente wird kein anderes, auf jeden Fall kein besseres werden. Die Verteidiger des Begehrens sagen, es sei wünschenswert, dem Bundesrate gegenüber dem Parlamente eine selbständigere Stellung zu geben. Ich finde das nicht. Ich habe immer gefunden, dass die Stellung des Bundesrates gegenüber dem Parlamente eine ausserordentlich starke, eine übertrieben starke sei, und wenn man sich die Sache näher ansieht, so werden Sie wenige Regierungen in den uns umgebenden Staaten finden, die eine solche Machtfülle besitzen. Und nun soll der Bundesrat der Kontrolle der Bundesversammlung noch mehr entzogen werden, es soll ihm noch mehr gestattet sein, ohne Rücksicht auf allfällige Wünsche der Bundesversammlung zu handeln, zu beschliessen oder nicht zu beschliessen, auszuführen oder nicht auszuführen, gestützt auf die Thatsache, dass er sich sagen kann: Ich bin vom Volke gewählt wie ihr, ja ich bin vom ganzen Volke gewählt und ihr nur in den Kantonen. Das kann zu Konflikten führen, die für das Verwaltungswesen durchaus nicht von Vorteil sind.

Ich nehme an, die Gegner des Initiativbegehrens seien in diesem Saale genügend vertreten, und ich will mich enthalten, auf weitere Punkte einzutreten. Nur noch ein Wort über die Form. Ich halte die Formulierung des Begehrens für unannehmbar, auch wenn man dasselbe principiell acceptieren könnte. Wie steht es, wenn die Verfassung 2 Vertreter aus der französischen Schweiz vorsieht und das Volk wählt sie nicht? Solche Konflikte könnten vorkommen. Dergleichen die Bestimmung, dass nur ein Vertreter aus einem Kantone gewählt werden dürfe und das Volk wählt 2 Berner. Wo haben Sie in der Verfassung das Mittel, das zu verhindern? Welcher muss weichen? Das Begehren ist entweder zu viel oder zu wenig detailliert. Entweder müsste es sich begnügen, in der Verfassung nur die reinen Principien niederzulegen und das Weitere der Gesetzgebung zu überlassen oder aber es muss auf die Details noch viel weiter eingehen. Ich halte das erstere Princip für das richtigere. Ich habe mir einen Moment die Frage vorgelegt, ob es nicht angezeigt sei, ein Gegenprojekt auszuarbeiten. Ich bin aber davon abgekommen, von der Erwägung ausgehend, dass es nicht loyal sei, wenn die Gegner des Grundgedankens des Begehrens ein Gegenprojekt ausarbeiten, das sie dann gerade so gut verwerfen, wie das andere. Die Ausarbeitung wäre gerechtfertigt, wenn man Anhänger des Grundsatzes ist, aber eine andere Form wünscht. Da das nicht der Fall ist, habe ich darauf verzichtet, einen Gegenvorschlag einzureichen und den Initianten ihre Idee mit Anhängseln zu verderben, gerade — ich will das nachträglich gerne anerkennen — wie beim Begehren betr. den Proporz von den Gegnern ebenfalls der Versuch nicht gemacht worden ist, die Form umzugestalten.

Das in Kürze die Gründe, die mich veranlasst haben, mich bei diesem Teil der Initiative von der Minderheit der Kommission zu trennen. Irgend ein materieller Zusammenhang zwischen der Propor-

tionalvertretung und der Volkswahl des Bundesrates existiert meines Erachtens nicht. Er kann vielleicht insofern bestehen, als die Idee der Volkswahl des Bundesrates Anhänger gewinnen wird, wenn man fortfährt, die gesetzlichen Mittel zu verweigern, die den Anhängern der Minderheitsparteien die Vertretung in diesem Rate sichern. Das ist ein Hergang, der sich so bilden kann; aber sonst scheint mir ein Zusammenhang nicht zu bestehen. Jedenfalls würde für mich noch weniger Grund bestehen, zur Volkswahl des Bundesrates überzugehen, wenn durch eine vernünftige proportionale Vertretung die Räte mehr als bisher eine Vertretung der gesamten Wählerschaft der Schweiz sein würden.

Schubiger: Ich hatte nicht im Sinn, zu diesem Traktandum das Wort zu verlangen, ich bin aber gewissermassen durch die Herren Referenten der Mehrheit provociert worden, welche die Mitglieder der Minderheit aufgefordert haben, sich darüber auszusprechen, wie sie es über das Herz bringen können, den Föderalismus preiszugeben.

Sie wissen, dass ich nicht zu den Föderalisten à outrance gehöre, dass ich der Ansicht bin, der Föderalismus habe eben dringenden und berechtigten Forderungen der Volkswohlfahrt zu weichen. Hingegen halte ich an dem föderalistischen Princip fest, soweit jenes nicht der Fall ist und soweit es sich um berechnete, bewährte Einrichtungen der Kantone handelt. Von diesem Standpunkte aus beurteile ich auch die vorliegende Frage.

Nun ist behauptet worden, die Volkswahl des Bundesrates sei der denkbar grösste Einbruch in die Interessen des Föderalismus. Dieser Ansicht kann ich ganz und gar nicht beipflichten. Was spielt der Föderalismus bei der jetzigen Wahlart für eine Rolle? Sie besteht nicht etwa darin, dass das Ständevotum platzgreift; das wäre allerdings etwas anderes, das wäre die richtige Verkörperung des föderalistischen Principes, dass auch die Mehrheit der Stände zur Wahl des Bundesrates nötig wäre. Das ist nun bekanntlich gar nicht der Fall. Jene Rolle besteht einfach darin, dass die Herren Mitglieder des Ständerates zu uns herüberkommen und in ihrer verhältnismässig kleinen Anzahl in der Bundesversammlung, welche den Wahlkörper bildet, aufgehen; sie bilden etwa den 5. Teil des Wahlkörpers. Sie spielen eine um so weniger hervorragende Rolle, als ja erfahrungsgemäss die Mehrheit der Ständeräte nicht den Wahlvorschlägen der Föderalisten zustimmt, sondern denjenigen der Centralisten. So löst sich also das föderalistische Interesse bei der jetzigen Wahlart des Bundesrates in ein Nichts auf und schlägt sogar ins Gegenteil um, und dieser Umstand ist es, welcher mich in Bezug auf die vorliegende Frage aller föderalistischen Skrupeln entledigt. Ich halte im Gegenteil dafür, dass die Initiative den Föderalisten Vorteile bringen wird, einmal, weil in Zukunft die Bundesräte 9 Kantone entnommen werden müssen und damit mehr gewisse Gewähr geboten wird, dass nach und nach die Mehrzahl der Kantone, vielleicht alle Kantone, und somit auch die kleinen, eine Vertretung im Bundesrate erhalten werden; sodann deshalb,

weil bei der Volkswahl die Minderheitspartei eher Aussicht hat, berücksichtigt zu werden, als bei der Wahl durch das Parlament, und wenn ich solches behaupte, so berufe ich mich auf die Erfahrung, welche man in allen Kantonen, in denen die Regierung durch das Volk gewählt wird, gemacht hat. Durchgehen Sie die 18 Kantone und Halbkantone, welche zur Zeit die Volkswahl der Regierung haben, und Sie werden finden, dass gerade diese Volkswahlen fast überall eine Aenderung bewirkt haben, in dem Sinne, dass die Mehrheiten sich gezwungen sahen, den Minderheiten eine Vertretung zu gewähren. Sie können nicht mehr machen, was sie wollen, wenn die Wahl ins Volk hinaus verlegt wird und müssen gar verschiedenen Faktoren Rechnung tragen, und diese Erfahrung, die wir in den Kantonen gemacht haben, wird auch im Bunde dazu führen, dass mehr Rücksicht auf die Minderheiten genommen werden muss, als das bis anhin der Fall war.

Da ich gerade das Wort habe, werden Sie mir gestatten, auch auf einige andere Bedenken, die geäußert worden sind, zu antworten. Es ist von Herrn Gallati gesagt worden, dass der Bundesrat infolge der Unabhängigkeit vom Parlament zu stark werde. Hierauf ist zu bemerken, dass an die Stelle des Gefühls der Abhängigkeit vom Parlament, das nach den Ausführungen der Herren, wie es scheint, bestanden hat, das Gefühl der Abhängigkeit vom Volke treten wird. Ich halte dafür, dass es nicht schaden wird, wenn dieses Gefühl etwas mehr als bisher, in die Bundesverwaltung dringt. Seit dem Jahre 1848 hat sich die Machtfülle des Bundesrates in ungeahnter Weise erweitert. Ich anerkenne, dass der Bundesrat viel Grosses und Wohlthätiges geleistet hat. Aber die Klagen darüber, dass ein bürokratischer Zug durch die Bundesverwaltung geht, werden nicht bloss von einer Seite, von einer Partei erhoben; man hat immer häufiger Gelegenheit, diese Klagen aus dem Munde gut radikaler und liberaler Bürger zu hören. Wenn die Maschine des Bundes immer komplizierter wird, wenn sich das Räderwerk stetsfort komplizierter gestaltet, so steigert sich auch fortwährend der dadurch bedingte Reibungscoefficient, und wenn es so fortgeht, so ist zu befürchten, dass sie hie und da versagen wird, wo sie nicht versagen sollte. Es ist deshalb notwendig, dass etwas mehr demokratisches Oel in die Maschinerie der Bundesverwaltung hineinkommt, und ich halte gerade die Volkswahl des Bundesrates für ein Mittel, welches dazu dienen kann, die Bundesverwaltung etwas volkstümlicher zu gestalten.

Herr Gallati hat uns eine Anekdote erzählt, laut welcher irgendwo in einer Versammlung nicht sämtliche Mitglieder des h. Bundesrates mit Namen genannt werden konnten. Spricht nun das für das alte System der Bundesratswahl oder für das neue? Ich glaube, eher für das neue; denn wenn bei der bisherigen Wahlart die Namen der Bundesräte beim Volke so unbekannt und fremd sind, so wird es angezeigt sein, dafür zu sorgen, dass das in Zukunft nicht mehr der Fall ist. Das beste Mittel hierfür ist die Volkswahl.

Herr Iselin hat verschiedene weitere Bedenken gegen die Volkswahl geäußert; aber es scheint mir, dass er hiebei zu sehr von dem Standpunkte seines Heimatkantons ausgegangen ist, der trotz verschie-

dener grosser Eigenschaften und Leistungen zu den sogenannten kleinen Kantonen gehört, mit Rücksicht auf die sehr engen Grenzen. Wenn aber die Bedenken, welche Herr Iselin geäußert hat, richtig sind, so müssten sie unbedingt auch bei den Regierungswahlen in den sogenannten grossen Kantonen zutreffen. Herr Iselin hat aber selbst zugestanden, dass kein Grund bestehe, die Volkswahl in den genannten Kantonen zu bemängeln, und es ist eine Thatsache, dass dort niemand die Volkswahl preisgeben will, wenigstens werden solche Wünsche nicht öffentlich geäußert. Ich ziehe nun den Schluss von den grossen Kantonen auf die Eidgenossenschaft und halte dafür, dass sich das, was sich in den Kantonen bewährt hat, auch in der Eidgenossenschaft bewähren dürfte und dass der Sprung durchaus nicht so gross ist, dass er nicht gewagt werden dürfte.

Es ist sodann davon gesprochen worden, dass die Volkswahl des Bundesrates die Demagogie begünstigen werde. Da heisst es nun: entweder — oder. Es muss ja zugegeben werden, dass die Demokratie immer eine gewisse Gefahr läuft, der Demagogie zu verfallen; aber wenn man deshalb die Volkswahl unterlassen wollte, dann müsste man konsequent sein und die Demokratie überhaupt beseitigen; man müsste die Volkswahl auch in den Kantonen beseitigen und zwar nicht nur in Bezug auf die Wahl der Regierungen, sondern noch mehr auch in Bezug auf die Bezirks- und Gemeindebehörden. Ich bin der Ansicht, dass die Demagogie bei der Wahl des Bundesrates weniger zu befürchten wäre als bei andern Wahlen, weil man sich bei einem so grossen, schweizerischen Wahlakte wohl noch auf eine höhere Warte stellen würde, als bei den kantonalen Wahlen. Wie es bis anhin gelungen ist, für kantonale Verwaltungen Männer zu finden, die ohne Rücksicht auf die Volksgunst gewissenhaft und getreu ihre Pflicht erfüllen, so wird es um so eher gelingen, für die höchste eidgenössische Behörde Männer zu wählen, welche in gleicher Weise ihrer Pflicht gerecht werden.

Sogar die Parteien werden dafür sorgen müssen, dass nicht bloss Streber und Volksgünstlinge in den höchsten Rat der Eidgenossenschaft gelangen. Es ist eine bekannte Thatsache, dass bei der Volkswahl die Parteien genötigt sind, solche Männer auf die Liste zu nehmen, die sich dürfen sehen lassen und ihre Liste so zusammen zu setzen, dass Aussicht auf Erfolg vorhanden ist. Die Parteien sind in ihrem eigenen Interesse genötigt, dafür zu sorgen, dass würdige Männer zum Vorschlage kommen. Diese Erfahrung, die wir in den Kantonen gemacht haben, wird sich gewiss auch im Bunde geltend machen.

Und nun noch einen letzten Punkt. Es sind die Schwierigkeiten in Bezug auf die Ausführung hervorgehoben worden. Herr Gallati hat bemerkt, wie ausserordentlich schwer es sein werde, 9 Kantone zu berücksichtigen, und wenn das Volk zwei Vertreter aus einem Kantone wähle, so stehe man vor einer verfassungswidrigen Thatsache, die man nicht beseitigen könne. Ich halte das nicht für richtig. Es lässt sich durch einen einzigen Gesetzartikel im Ausführungsgesetze Vorsorge tragen, nämlich durch die Bestimmung, dass von den 2 Gewählten eines und desselben Kantons derjenige zurückzutreten

habe, der die kleinere Anzahl Stimmen erhält. Damit ist die ganze Schwierigkeit beseitigt.

Sodann die Berücksichtigung der romanischen Schweiz. Man wisse nicht, welche Landesgegenden der romanischen Schweiz angehören. Nun, bis jetzt hat man das so ziemlich gewusst und praktisch hat sich die Sache bis anhin bei den Parlamentswahlen gemacht; man hat der romanischen Schweiz immer 2 Vertreter gegeben, und die Parteien würden bei der neuen Wahlart ebensogut Welsche und Deutsche unterscheiden und ihre Vorschläge einrichten können, wie dies bis jetzt durch die Parteiklubs der Bundesversammlung geschehen ist. Und wenn eine Sprachgrenze gezogen werden muss, so lässt sich das auch im Ausführungsgesetze machen.

Ich halte alle diese Schwierigkeiten durchaus nicht für unüberwindbar. Das Volk ist, wie Herr Iselin richtig bemerkt hat, bei den Wahlen «konservativ», und in diesem konservativen Zeichen werden sich auch die Bundesratswahlen vollziehen, um so mehr, als es sich ja nur um Erneuerungswahlen handeln kann. Häufig werden sich die Parteien einigen können und müssen, wie bis anhin in den Kantonen.

Die Volkswahl hat gewiss ihre Schattenseiten, wie sie ja auch bei der Wahl durch das Parlament bestehen. Allein ich halte dafür, dass die Lichtseiten denn doch überwiegen. Man darf dies ruhig behaupten in Anbetracht der Entwicklung, welche die Volkswahl der Exekutive in den Kantonen genommen hat, von denen 18 dieselbe bereits besitzen und von denen weitere auf dem Wege dazu sind. Ich nenne den Kanton Aargau, wo eine bezügliche Motion im Grossen Rate schon angenommen wurde, und den Kanton Bern, wo, wenn ich nicht irre, die Anträge betr. Volkswahl der Mehrheit schon ziemlich nahe gestanden sind. Es kommt dazu, dass die Entwicklung der Eidgenossenschaft, die Zunahme der Machtfülle des Bundes und der Bundesverwaltung eine volkstümlichere Wahlart und eine volkstümlichere Gestaltung der Bundesverwaltung fordern. Man mag sich ja darüber streiten, ob der gegenwärtige Moment gerade der richtige sei; die Opportunitätsfrage mag aufgeworfen werden; aber nachdem ein bezügliches Initiativbegehren vorliegt, gehöre ich zu denjenigen, welche dasselbe nicht ablehnen möchten. Das Volk mag entscheiden, ob es dieses Recht will, und besser als eine ablehnende Haltung einzunehmen, würde es der Bundesversammlung anstehen, das Wahlrecht vertrauensvoll in die Hände des Volkes zu legen.

Ich empfehle Ihnen den Antrag der Kommissionsminderheit.

Scherrer-Füllemann: Ich empfehle Ihnen den Antrag der Kommissionsminderheit. Ehe ich aber auf die sachlichen Gründe zu sprechen komme, welche mich dazu bestimmen, wollen Sie mir gestatten, einige historische Erinnerungen aufzufrischen. Es geschieht dies wesentlich mit Rücksicht auf die Stellungnahme, welche die radikal-demokratische Fraktion der Bundesversammlung diesem Postulate gegenüber heute einnimmt.

Es ist bereits von Seite des Berichterstatters der Minderheit darauf hingewiesen worden, dass anlässlich der Revision vom Jahre 1848 der Antrag, den Bundesrat durch das Volk zu wählen, mit einer Stimme in Minderheit geblieben ist. Damals stimmten 9 Mitglieder der Tagsatzungskommission für die Volkswahl und 10 Mitglieder dagegen. Es ist ausserordentlich interessant, die Gründe zu vernehmen, welche die damaligen Gegner der Volkswahl für ihren Standpunkt geltend machten. In erster Linie wurde von denselben angeführt, der Bundesrat müsse nicht bloss unter der Bundesversammlung stehen, sondern auch aus ihr hervorgehen, es müsse da ein gleiches Verhältniss geschaffen werden, wie zwischen den kantonalen Regierungen und den kantonalen Grossen Räten. Damals hat nämlich in den kantonalen Verfassungen vielfach die Bestimmung bestanden — und wo sie nicht bestand, hat die Praxis sich so ausgestaltet —, dass die Mitglieder der Kantonsregierungen nur aus den Grossen Räten hervorgehen konnten. Man wollte also damals mit Rücksicht auf diese staatsrechtliche Situation in den Kantonen das gleiche Verhältniss auch im Bunde herbeiführen.

Allerdings ist damals auch der Grund, den namentlich Herr Iselin geltend gemacht hat, angeführt worden, dass eine Mitwirkung des Ständerates bei der Wahl des Bundesrates platzgreifen müsse. Es entspreche das den neugeschaffenen bundesstaatlichen Verhältnissen. Im fernern wurde geltend gemacht, dass die Wahl des Bundesrates in einem Wahlkreise grossen Schwierigkeiten begegnen werde, ein Einwand, den wir auch heute wieder zu hören bekommen, aber mit einer ganz andern Motivierung als der, die man uns heute vorträgt. Damals hat man gesagt, der Bundesrat, als eine Verwaltungsbehörde, werde nicht aus Staatsmännern bestellt werden, sondern aus sog. Fachmännern, aus Sachverständigen, man müsse für jedes einzelne Departement einen sachverständigen Fachmann wählen; diese aber arbeiten still und geräuschlos und seien den grossen Volkskreisen nicht bekannt; bei den Staatsmännern wäre allerdings das Bekanntsein gegeben.

Und endlich wurde damals geltend gemacht, dass wohl häufig Ablehnung derartiger Wahlen oder Rücktritte während der Amtsdauer stattfinden würden, so dass das Volk durch diese Wahlen ermüdet würde.

Das waren die Erwägungen, welche damals die Mehrheit der Tagsatzungskommission zur Ablehnung der Volkswahl veranlasst haben. Wenn die Tagsatzungskommission damals vor den gleichen Thatsachen und Erfahrungen gestanden hätte, vor denen wir heute stehen, würde ihr Entscheid ganz anders gelautet haben. Wenn sie vor der Thatsache gestanden hätte, dass bereits in 18 Kantonen die Volkswahl der Regierung eingeführt sei, wenn sie sich ferner hätte sagen müssen, dass in den Bundesrat nach bisher gemachten Erfahrungen nicht Fachmänner, sondern fast ausschliesslich Staatsmänner gewählt worden seien, und wenn man ferner die Erfahrung gehabt hätte, dass die Vermutung häufiger Ablehnung solcher Bundesratswahlen nicht zutrefte, so würde man dem Antrag der Kommissionsminderheit gefolgt sein und die Volkswahl acceptiert haben. Es ist ausserordentlich interessant, dass schon

damals die Volkswahl von einer starken Minderheit gefordert wurde, obschon die Volksrechte in den Kantonen erst in ganz geringem Masse ausgebildet waren, obschon damals die Presse eine Verbreitung bei weitem nicht gefunden, wie dies heute der Fall ist, und obschon damals die politische Bildung unseres Volkes nicht den Grad erreicht hatte wie heute. Dass trotzdem der Antrag auf Volkswahl gestellt wurde, das ist — sage ich — ausserordentlich interessant. Was aber für mich bei dieser historischen Erscheinung von Bedeutung ist, ist die Thatsache, dass es gerade der radikale Teil der Tagsatzungskommission war, welcher den Antrag stellte und vertrat. Man hat also damals auf Seite der radikalen Partei gerade den gegenseitigen Standpunkt eingenommen, wie er heute eingenommen wird.

Als es sich in den Jahren 1865 und 1866 wiederum um eine Revision der Verfassung handelte, trat die Frage der Volkswahl des Bundesrates abermals auf. Damals standen sich 2 Systeme gegenüber, das eine vertreten durch den radikalen Parteiführer Vautier von Genf und das andere durch den radikalen Parteiführer Vigier von Solothurn. Landammann Vigier verlangte grundsätzlich die Wahl des Bundesrates durch das Volk, aber es sollte dem Volke nur ein Wahlgang gestattet sein. Wenn in diesem einen Wahlgang nicht sämtliche Mitglieder des Bundesrates gewählt würden, so sollten die noch unbesetzten Stellen durch die Bundesversammlung besetzt werden. Mit Recht könnte einem derartigen System gegenüber eingewendet werden, dass dadurch Bundesräte zweierlei Ranges geschaffen würden, Bundesräte, durch das Volkswotum gewählt und solche, welche ihren Sitz nur durch die Gnade der Bundesversammlung erobert hätten.

Den grundsätzlichen Standpunkt nahm der Genfer Vautier ein. Er verlangte ohne weitere Umschweife die vollständige und reine Volkswahl. Ich betone hier wiederum, dass es Ende der Jahre 1865 und 1866 abermals die radikale Partei war, welche dieses Postulat vertreten hatte. Sie konnte die Mehrheit damals nicht erlangen. Warum? Weil nur wenige radikale und demokratische Elemente in den Räten sassen, weil damals das sogenannte Centrum allmächtig in der Bundesversammlung regierte.

Als es sich im Jahre 1871 wieder um die Revision der Bundesverfassung handelte, wurde von der radikalen Genfer Vertretung das Postulat der Volkswahl von neuem vertreten. Es waren die Herren Carteret und Vautier, welche dasselbe verteidigten. Damals ist von Seite derjenigen Partei, welche eine Mitwirkung der Kantone bei der Volkswahl der Bundesregierung wollte, der Antrag gestellt worden, dass ein Gewählter nicht nur die Mehrheit der Stimmen des Schweizervolkes, sondern auch die Mehrheit der Kantonsstimmen haben müsse. Dieser Eventualantrag ist im Nationalrat mit 39 gegen 15 Stimmen acceptiert worden, und nachdem auf diese Art der ursprüngliche Gedanke nicht mehr festgehalten werden konnte, haben die Radikalen das Postulat fallen lassen, weil sie eine solche Mitwirkung der Kantone nicht wollten. Wieder waren es also die radikalen Parteiführer, welche im Jahre 1872 dieses Postulat vertreten haben. Und zu diesen radikalen Parteiführern stiess damals das Fähnlein zürcherischer Demokraten, welche sozusagen frisch in die Bundesversammlung eingezogen waren. Ihr

Sprecher war der nachmalige Bundesrat Scherrer, der mit aller Energie das Postulat in diesem Rate vertreten hat. Es ist mit Recht vom Berichterstatter der Kommissionsminderheit angeführt worden, dass die zürcherischen Demokraten dieses Postulat seither sozusagen fortwährend auf ihrem Programm hatten. Ich selber habe niemals in ein derartiges Programm Einsicht nehmen können, aber es ist allseitig bestätigt worden, dass dies der Fall sei und dass speciell die hervorragenden Führer der zürcherischen Demokraten, wie Bleuler, Zangger, Sieber, Ziegler und Furrer, ohne Ausnahme Anhänger der direkten Volkswahl waren.

Die Frage hat dann 20 Jahre lang geruht. Im Jahre 1892, unmittelbar nachdem die partielle Verfassungsrevision in die Bundesverfassung eingefügt worden war, wurde das Postulat wieder aufgegriffen, und es sollte auf dem Wege eines Initiativbegehrens zur Geltung gebracht werden. Damals waren es nun die sog. Ostschweizer Demokraten, in Verbindung mit den bernischen Radikalen Marti und Brunner, welche das Begehren vertraten und einen bezüglichen Vorschlag formulierten. Es haben wiederholte Sitzungen stattgefunden, in Bern, Baden und Zürich, und es waren sogar Mitglieder, welche heute noch der radikal-demokratischen Fraktion angehören, bei den Sitzungen anwesend. Der linke Flügel der zürcherischen Demokraten war namentlich in Zürich vertreten.

Jene Initiative lautete sozusagen wörtlich gleich wie die, um welche es sich heute handelt. Nachdem die Initiative in Scene gesetzt war, hat auch die Männerhelvetia von Bern zu dem Postulate Stellung genommen und sich nach den Referaten der Herren Marti und Ritschard dafür ausgesprochen. Es ist mir das von einem Manne mitgeteilt worden, der bei den Verhandlungen selbst anwesend war. Bekanntlich ist die Männerhelvetia das Stelldichlein der Radikalen des Kantons Bern. Diese haben also bis 1892 das Postulat hochgehalten.

Im Jahre 1897 ist dann das Postulat wiederum aufgegriffen worden, und zwar von der socialpolitischen Gruppe der Bundesversammlung. Sie hat das Initiativbegehren entworfen, um dessen Annahme oder Verwerfung es sich heute handelt.

Ich habe durch die Auffrischung dieser historischen Erinnerungen, die vielleicht manchem in diesem Saale etwas unangenehm sein mag, die Thatsache betonen wollen, dass wir es hier mit einem alten Postulate der radikal-demokratischen Partei zu thun haben und nicht mit einem Steckenpferd, wie sich ein Mitglied des Rates in seinem Blatte ausgedrückt hat. Es waren jeweilen die angesehenen Führer dieser Partei, welche sich des Postulates angenommen haben. Um so mehr muss man sich verwundern, dass heute diese Partei, nachdem sie in den Ratssälen die Mehrheit erlangt hat, von diesem Postulate nicht nur nichts wissen will, sondern einen Fraktionsbeschluss gefasst hat, wonach dasselbe verworfen werden soll. Was muss man unter derartigen Verhältnissen denken? Muss man sich da nicht sagen, dass diese Partei das Postulat nur so lange vertreten hat, als sie nicht die Mehrheit in den Ratssälen hatte? Heute, nachdem man den Bundesrat kraft der Mehrheit bestellen kann, wie man will, lässt man das Postulat fallen! Und nicht nur das, man redet ihm noch alles

Schlechte nach! Ich war erstaunt, als ich gestern die Rede des Herrn Professor Hilty, die er in Münchenbuchsee gehalten hat, las, wo er bei der Annahme der Volkswahl gleichsam das Ende der Eidgenossenschaft herannahen lässt.

Es wird eine Zeit kommen, wo die radikale Partei dieses Postulat wiederum aufgreifen wird. Ich will Ihnen sagen, wann dieser Zeitpunkt da ist. Er ist dann da, wenn der Proporz für die Nationalratswahlen einmal gesiegt, und er wird einmal siegen. Dann wird es wieder die radikal-demokratische Partei sein, welche das alte Postulat von neuem aufgreifen und im Volke zum Siege führen will. Aber mit Recht wird man dann sagen: Wehalb, nachdem ihr in Minderheit seid, das Postulat wieder aufnehmen, warum dasselbe nicht verwirklichen zu einer Zeit, da ihr in der Mehrheit gewesen seid?

Nach diesen einleitenden Bemerkungen gehe ich auf die sachlichen Gründe über, die mich dazu bestimmen, für die Volkswahl der Bundesregierung einzutreten.

Nach meiner Auffassung ist das der richtige Grundsatz, dass staatsrechtliche Institutionen, die sich in den Kantonen bewährt haben, auch im Bunde eingeführt werden. Wenn man sich nun sagen muss, dass heute schon weitaus die Mehrheit der Kantone die Regierungen durch das Volk wählt und in zwei grossen Kantonen die Volkswahl der Regierung nur noch eine Frage der Zeit ist, so ist es fürwahr, wie Herr Kollega Schubiger richtig gesagt hat, an der Zeit, dass auch die Wahlart des Bundesrates sich ändere. Hat man etwa in den Kantonen mit der Volkswahl böse Erfahrungen gemacht? Kein Mensch wird eine derartige Behauptung aufstellen wollen. Die Regierungen sind nicht schlechter, sondern eher besser geworden. Wir haben keine ausschliesslichen Parteiregierungen mehr, sondern Regierungen, wo alle stärkeren Parteien des Landes angemessen vertreten sind.

Ein zweiter Grund, der für die Volkswahl der Bundesregierung spricht, ist bereits von dem Herrn Berichtersteller der Kommissionsminderheit angeführt worden. Die Vermehrung der Kompetenzen des Bundes und namentlich auch des Bundesrates ist eine derartige, dass unbedingt durch die Volkswahl der Bundesregierung ein Korrektiv geschaffen werden muss. Vergleichen Sie doch die Kompetenzen, welche der Bundesrat im Jahre 1848 oder bis und mit 1872 besessen hat, mit denjenigen, die ihm heute zukommen! Welche Machtbefugnis hat das Militärdepartement, dessen Anträge selbstverständlich in der Regel dem Bundesrate gegenüber massgebend sein werden. Wie viele tausend und tausend Offiziersbeförderungen werden im Laufe der Jahrzehnte von dieser einzigen Amtsstelle, bezw. gestützt auf ihre Antragsstellung vom Bundesrate vorgenommen! Wie weit gehen im übrigen die Kompetenzen des Militärdepartementes und des Bundesrates auf dem Gebiete unseres Militärwesens! Ganz gleich verhält es sich auf dem Gebiete des Postwesens, und in Zukunft auch auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens. Wie viele Wahlen werden auf Antrag des Vorstehers des Postdepartementes getroffen und wie viele werden in Zukunft auf Antrag der gleichen Amtsstelle mit Bezug auf die Bestellung der Eisenbahnbehörden vorgenommen werden!

Jedermann wird sich sagen müssen, dass diese Kompetenzen in Zukunft nicht geschmälert, sondern im Gegenteil vermehrt werden. Dieser Vermehrung der Kompetenzen des Bundesrates sollte aber auch eine Vermehrung der Volksrechte nach der Richtung der Wahl der betreffenden Behörde folgen. Die Wahl des Bundesrates sollte direkt durch das Volk stattfinden. Wo ungezählte Tausende an einer richtigen Bestellung des Bundesrates in seinen einzelnen Departementen ein Interesse haben, sollte man dem Volk das Recht, die Bundesregierung selbst zu bestellen, nicht mehr entziehen. Keine kantonale Regierung hat auch nur annähernd diejenigen Kompetenzen, welche der Bundesrat besitzt. Aber trotzdem wählt weitaus die Mehrheit der Kantone ihre Regierungen selber, und es fällt niemandem ein, von dieser Wahlart abzugehen.

Ein dritter Grund, der mich veranlasst, für die Volkswahl der Bundesregierung einzustehen, ist die Erwägung, dass in einem demokratischen Staate alle Hauptparteien an der Landesregierung beteiligt und mit verantwortlich sein sollen. Das ist aber nach den gemachten Erfahrungen nur dann möglich, wenn die Wahl der Bundesregierung durch das Volk stattfindet. Wo alle Bürger gleiche Rechte und gleiche Pflichten haben, darf nicht eine Partei des Landes allein Anspruch auf die Regierung erheben. Man wird mir einwenden, dass die bisherige Wahlbehörde des Bundesrates, die Bundesversammlung, da auch abhelfen könne. Freilich könnte das Parlament das thun; aber das Parlament will nicht und hat bisher nicht gewollt und wird nach meiner Ueberzeugung trotz allen Lobliedern, die man gestern und vorgestern auf den freiwilligen Proporz gesungen hat, es auch in Zukunft nicht thun. Das Parlament hatte 50 Jahre lang Zeit, zu zeigen, dass es gegenüber den Hauptparteien den freiwilligen Proporz üben wolle. Aber diese 50 Jahre Zeit haben nicht genügt, um die Einsicht reif zu machen, dass man da endlich nachgeben müsse. Im Dezember 1897 ist in einer radikal-demokratischen Parteiversammlung das Wort ausgesprochen worden, die radikal-demokratische Partei stehe jetzt auf dem Gipfel ihrer Macht; sie werde aber weise und gerecht regieren. Das war ein stolzes und schönes Wort. Aber das Wort war auch nur stolz und schön. Es entsprach den Thatsachen in keiner Weise. Oder ist es etwa gerecht und weise, wenn eine Partei, die im Rate eine kleine Mehrheit besitzt, fortwährend in fast ausschliesslicher Weise auf die Leitung der Geschäfte Anspruch erhebt? Während der letzten 20 Jahre ist ein einziges Mal ein Mitglied des Centrums zur Leitung der Geschäfte berufen worden. Das nächste Jahr wird es zum zweiten Male geschehen. Bezüglich der konservativen Partei stehen wir vor der Thatsache, dass dieselbe seit 50 Jahren erst zum zweiten Male zur Geschäftsleitung in diesem Saal berufen worden ist. Ist das wirklich gerecht und weise?

Wie steht es mit Bezug auf die Wahl des Bundesrates, die durch die Bundesversammlung stattgefunden hat? Bis vor kurzer Zeit war es die massgebende Partei dieses Rates, welche sozusagen ausschliesslich auf die Besetzung der Bundesratsstellen Anspruch erhob. Endlich hat man der konservativen Partei eine Vertretung gegeben und damit ausserordentlich gute Erfahrungen gemacht. Das Centrum

aber, ebenfalls eine starke Partei unseres Landes, wartet bis auf den heutigen Tag auf eine derartige Vertretung im Bundesrat. Ist es gerecht und weise, wenn eine Partei, die nur in diesem Ratssaale eine kleine Majorität hat, von 7 Bundesräten gleich 6 für sich beansprucht? Ich glaube es nicht. Allerdings ist es ausserordentlich begreiflich, wenn diesen Minderheiten nicht unmittelbar nach dem Jahre 1848 eine Vertretung im Bundesrat gegeben worden ist. Ich gehe mit dem Herrn Referenten der Kommissionmehrheit darin vollständig einig, dass dazumal kein Grund hiezu vorhanden war. Aber die Gründe, die damals für den Ausschluss der Minderheit bestanden haben, sind schon seit langer Zeit beseitigt worden. Es ist allerdings richtig, dass die radikal-demokratische Partei der Bundesversammlung eine böse Erbschaft angetreten hat. Als das Centrum in der Bundesversammlung allmächtig war, hat dasselbe es gar nicht besser getrieben. Es gab eine Zeit, wo keiner Anspruch machen durfte, ein Staatsmann zu sein und an der Leitung des Landes mitzuwirken, wenn er nicht aus dem Kreise des Centrums hervorgegangen war. Heute ist diese Partei in die Minorität gedrängt und hat schon umsonst um eine einzige Vertretung im Bundesrate gestritten. So können sich die Zeiten ändern, und sie könnten sich für die radikal-demokratische Partei ebenfalls ändern!

Ganz andere Garantien haben wir, wenn die Volkswahl besteht. Die Erfahrungen bei der Volkswahl in den Rat beweisen uns, dass das Volk gerecht sein und alle Hauptparteien bei der Landesregierung beteiligt sehen will. Als in den 60er Jahren die demokratische Bewegung durch verschiedene Kantone der Schweiz gegangen ist, als Zürich das demokratische Banner ergriff und den andern Kantonen vorantrug, da haben die Sieger es auch wie ihre Vorgänger machen und ausschliesslich regieren wollen. Allein wenn ich mich recht erinnere, haben sie das nur während einer Amtsdauer zu stande gebracht. Nachher war es mit dieser Ausschliesslichkeit fertig. Das zürcherische Volk hat erklärt: Wir bestehen aus verschiedenen Hauptparteien des Landes und alle sollen an der Landesregierung mitbeteiligt sein. Ganz gleich ist es in andern Kantonen gegangen, wo die Volkswahl eingeführt wurde.

Wir haben es auch schon erfahren, dass, wenn z. B. in diesem Saale und im andern drüben allzu kühne Wahlkreisgeometrie getrieben worden ist, das Volk der betreffenden Wahlkreise diese Wahlkreisgeometrie einfach auf die Seite geworfen und erklärt hat: So wird nicht mit den Parteien des Landes umgesprungen; wenn die Bundesversammlung nicht weiss, wie den Parteien gegenüber Recht und Billigkeit gehandhabt werden soll, so wollen wir es sagen.

Ich glaube auch, dass, wenn eine derartige Ausübung des Wahlrechts durch das Volk platzgreift, dies nur im Interesse unserer Landesverwaltung und Landesregierung liegen wird. Wir haben auch da bereits Erfahrungen gemacht. Sie haben vor einigen Jahren einer Minderheit einen Vertreter im Bundesrat gegeben. Glauben Sie, die Eisenbahnverstaatlichung wäre mit so gewaltiger Majorität acceptiert worden, wenn man diesem Verstaatlichungsverfahren nicht gerade mit Rücksicht auf den In-

haber des betreffenden Departements mit einem ausserordentlichen Vertrauen entgegengekommen wäre? Die gleichen Erfahrungen werden Sie machen, wenn Sie den verschiedenen Parteien gegenüber noch mehr Billigkeit üben werden.

Das sind für mich die Hauptgründe, welche mich bestimmen, für die Volkswahl der Regierung einzutreten.

Ich gehe auf einzelne Einwendungen der Gegner über und zwar zunächst auf den Einwand, welchen Herr Regierungsrat Iselin aus Basel erhoben hat. Herr Iselin fürchtet von der Volkswahl nicht bloss eine Erstarkung der Bundesgewalt, sondern geradezu einen bisher noch nie dagewesenen Eingriff in unsere bundesstaatlichen Verhältnisse. Ich verstehe es nicht, wie man zu einem derartigen Schluss kommen kann. Die Kompetenzen des Bundesrates sind ja durch die Bundesverfassung und unter Umständen durch ausführende Gesetze ganz genau bestimmt. Dadurch, dass wir den Bundesrat durch das Volk wählen lassen, erhält er auch nicht um ein Jota grössere Kompetenzen, als er bisher schon besitzt. Nach dieser Richtung werden also die Kantone absolut nichts verlieren und nach meiner Ueberzeugung aber auch nichts gewinnen.

Denjenigen, welche sagen, der Ständerat wirke jetzt mit, um den Bundesrat zu bestellen, möchte ich sagen, dass das eine sehr platonische Mitwirkung der Kantone ist, wie übrigens Herr Schubiger bereits ausgeführt hat. Wirken denn wirklich die Stände bei der Bundesratswahl mit? Gott bewahre! Die Parteien des Landes wirken mit und nicht die Stände. Wir haben z. B. die Thatsache vor uns, dass der Kanton Zürich einen liberalen und einen radikalen Abgeordneten in den Ständerat schickt. Die gleiche Erscheinung haben wir mit Bezug auf den Kanton Graubünden. Wenn es sich nun um die Wahl eines Bundesrates handelt, wenn ein liberaler und ein radikaler Kandidat einander gegenüberstehen, so wird auch von den betreffenden Abgeordneten nach der Parteifarbe und nicht nach Ständen gestimmt. Der Radikale stimmt dem Radikalen, der Liberale dem Liberalen. Die Vertretung der Kantone bei den Bundesratswahlen durch das Organ des Ständerates ist also eine Einbildung. Wir haben es da mit einer theoretischen Erwägung zu thun, die auch nicht den geringsten praktischen Wert hat. Im einen wie im andern Rate hat zur Zeit die radikale Partei die Majorität und von diesem Parteistandpunkt aus werden die Kandidaten aufgestellt und gewählt.

Soviel mit Bezug auf die Einwendungen, die von föderalistischer Seite aus gegen die Volkswahl des Bundesrates erhoben werden.

Die Radikalen prophezeien die bösesten Folgen, wenn die Volkswahl des Bundesrates eingeführt werde. Sie nehmen zunächst den Standpunkt ein, dass gar kein Bedürfnis vorhanden sei, die Volkswahl des Bundesrates einzuführen. Ich begreife, dass vom radikal-demokratischen Standpunkt aus das Bedürfnis zur Zeit ein ausserordentlich kleines ist. Aber gerade weil hier kein Bedürfnis vorhanden ist, manifestiert sich dasselbe nach der Praxis, die bei den Bundesratswahlen ausgeübt worden ist, bei den andern Parteien.

Ferner wurde geltend gemacht, die Wähler hätten keine Personenkenntnis und infolgedessen sei es

nicht möglich, ihnen das Wahlrecht einzuräumen. Herr Gallati hat ein Beispiel aus dem Kanton Glarus angeführt, um zu zeigen, dass eine derartige Personenkenntnis wirklich nicht besteht. Im Glarner-Hinterlande habe eine Volksversammlung zur Besprechung der Volkswahl des Bundesrates stattgefunden, und da habe der Wirt erklärt, dass der, welcher ihm die gegenwärtigen Mitglieder des Bundesrates namhaft machen könne, keinen Rappen für die Zeche zu bezahlen habe. Aber kein einziger der Anwesenden habe es gekonnt. Es ist ausserordentlich erklärlich, dass das im Glarner-Hinterland passiert ist. Es wäre nach meiner Ueberzeugung noch in manchem Vorderland passiert. Denn bis jetzt hat das Volk keine Veranlassung gehabt, sich besonders um die Herren Bundesräte und namentlich um deren Namen zu bekümmern. Aber wenn das Volk einmal ein derartiges Wahlrecht hat, wird es sich um diese Herren mehr als bisher kümmern. Gerade so ist es in den Kantonen auch gegangen. Als die Regierungen durch die Grossen Räte gewählt worden sind, haben sich in der Hauptsache nur die Herren Grossräte um die Namen und Eigenschaften der Regierungsräte bekümmert. Aber als sich die Verhältnisse geändert haben, hat sich das Wahlkollegium, das berufen worden ist, die Wahlen zu treffen, darum bekümmert. Haben wir etwa die Mittel nicht, das Volk mit den Personen, auf deren Wahl es ankommt, bekannt zu machen? Wir haben ja im Vergleich zu dem Jahre 1848 und zu den 50er und 60er Jahren eine ausserordentlich ausgedehnte Presse. Quantitativ ist dieselbe beinahe zu stark vertreten. Glauben Sie, dass, wenn es sich einmal um die Volkswahl des Bundesrates handelt, man sich nicht überall, wo man diese Zeitungen liest, um die Personen der Bundesräte, um das, was sie thun und was sie reden, kümmern wird? Kennen wir in diesem Saale die Herren Bundesräte, die wir wählen, nicht auch nur aus den Handlungen, und diese manifestieren sich meistens in den Reden, die sie uns hier halten? Diese Reden werden durch die Presse Gemeingut des ganzen Schweizervolkes. Weshalb sollten denn die grossen Kreise der Wahlberechtigten nicht auch ein Urteil über diese Personen bekommen können? Oder will man unsere Presse vielleicht als so minderwertig hinstellen, dass sie uns die Herren Bundesräte in einem ganz falschen Lichte zeigen werde? Ich denke, man werde diesen Vorwurf nicht erheben wollen.

Wir kennen unsere öffentlichen Verhältnisse und deren Träger aber nicht bloss aus der öffentlichen Presse, sondern auch aus den öffentlichen Versammlungen, die abgehalten werden. Da wird auch über die Personen gesprochen werden können, um deren Wahl es sich handelt, und so hochgestellt ist wohl kein Schweizerbürger, dass er sich eine derartige Besprechung über Person und Leistung nicht sollte gefallen lassen.

Aber das ist nicht das Aergste, was man gegen die Volkswahl des Bundesrates geltend gemacht hat. Herr Hilty hat in der von mir bereits erwähnten Rede sogar darauf hingewiesen, dass wir amerikanische Zustände erhalten könnten, wenn die Volkswahl des Bundesrates eingeführt würde, und dass auch bei uns nach dem Grundsatz «den Siegern die Beute» gehandelt würde. Ich glaube, Herr Hilty habe da mehr als schwarz in schwarz gemalt. Diese

Erscheinungen müssten doch auch durch die Volkswahlen in den Kantonen gezeitigt worden sein. Die Volkswahlen existieren ja bei uns bereits in grössern und kleinern Kreisen. Hat man da etwa derartige Erfahrungen gemacht, dass von einer amerikanischen Korruption oder auch nur von Vorläufern zu einer solchen gesprochen werden könnte? Wir alle, die wir hier sitzen, sind durch das Volk gewählt worden. Bei vielen Mitgliedern des Ständerates ist das gleiche der Fall. Haben Sie schon jemals davon gehört, dass irgendwelche unlautere Machenschaften, wie sie in Nordamerika praktiziert werden, vorkommen, um unsere Wahlen herbeizuführen? Ist schon jemand zu irgend einem unter uns gekommen und hat ihm gesagt: Ich habe Ihnen als Nationalrat gestimmt und möchte nun auch irgend eine Gegenleistung haben? Das wird noch keinem passiert sein. Man sollte also nicht von sogenannten Erfahrungen sprechen, die gar nicht gemacht worden sind und in That und Wahrheit bei uns gar nicht gemacht werden. In 18 Kantonen wird die Regierung durch das Volk gewählt. Haben Sie je schon klagen gehört, dass dies korrumpierend wirke? Im Gegenteil, es wird keinem Menschen einfallen, die Volkswahl der kantonalen Regierungen rückgängig machen zu wollen. In den grossen städtischen Gemeinwesen, in Zürich und anderswo sind die Gemeindebehörden auch schon längst durch das Volk gewählt worden. Hat man je gehört, dass das zur Korrumpierung der betreffenden Behörden beigetragen habe?

Herr Professor Hilty ist in seiner Münchenbuchsee-Rede viel zu weit abgeschweift. Er hätte nicht nach Nordamerika gehen, sondern sich im eigenen Lande umsehen sollen, was für Folgen die Volkswahl der Regierungen zeitigt. Man darf uns Schweizer nicht mit den Amerikanern verwechseln. Wir sind zwei verschiedene Völker. Wir haben in unsern Bergen eine Republik, die Jahrhunderte alt ist und in der früher auch andere Zustände geherrscht haben, die aber theils auf dem Rechtswege, theils auf dem Wege der Gewalt beseitigt worden sind. Wir sind geborene Republikaner. Von vielen andern Ländern, in denen die Republik auch existiert, kann man nicht das gleiche sagen. Wir wollen aber auch dafür sorgen, dass wir geborene Republikaner bleiben. Wir wollen unsere Landesregierung selber wählen. Wir wollen einen Zustand schaffen, dass es niemandem einfällt, dieses in Fleisch und Blut übergegangene Recht irgendwie antasten zu wollen.

Der Herr Berichterstatter der Kommissionsmehrheit hat auch — allerdings in etwas schüchternen Weise — geltend gemacht, der ganze Zweck der Bewegung sei nur der, einer Partei im Lande zu einem Bundesratssitz zu verhelfen. Man hat, ohne die sogenannte äusserste Linke mit Namen zu nennen, mit wohlverständlichem Finger auf dieselbe gezeigt. Die äusserste Linke wird die Antwort hierauf nicht schuldig bleiben. Freilich wollen wir auch eine Vertretung im Bundesrat. Die schweizerische demokratische und Arbeiterpartei will diese Vertretung. Das muss überhaupt jede Partei wollen, welche ihre Ideen realisieren will. Die Parteien sind nicht bloss zu dem Zwecke da, um da und dort an irgend einer Versammlung diese oder jene Vorlage der Bundesbehörden durch ihre Führer zu vertreten oder zu bekämpfen, sondern jede Partei hat eine Berechti-

gung, bei der Vorberatung der Gesetze mitzuwirken. Hat etwa die radikal-demokratische Partei nicht auch um eine Vertretung gekämpft, als sie noch in verschwindender Minderheit in diesem Rate war? Hat sie nicht den Kampf mit dem Centrum aufgenommen und dasselbe so gründlich besiegt, dass es jetzt gar keine Vertretung im Bundesrate mehr hat? Man treibe also nur keine Heuchelei! Was will heute die radikal-demokratische Partei? Sie sagt, es handle sich um eine Machtfrage. Sie hat diesen Standpunkt bei der Behandlung der Proportionsinitiative eingenommen. Auch heute hat sie offenbar das Gefühl, dass es sich ihr gegenüber um eine Machtfrage handelt, dass man ihr nicht mehr 6 von 7 Bundesräten lassen will, sondern dass die andern Parteien auch bestrebt sind, an der Landesregierung mitbeteiligt zu werden. Die radikal-demokratische Partei möchte ihren bisherigen Besitzstand festhalten, aber die andern Parteien sollen nicht um einen Besitzstand streiten dürfen! Gegen eine derartige Gleichberechtigung der Parteien im Schweizerland erhebt sie Einsprache. Es ist gar nicht gesagt, dass die äusserste Linke bei der Volkswahl einen Vertreter im Bundesrate erhalten wird. Glauben Sie, wir seien so einfältig, nicht zu sehen, dass wir durch Bündnisse um eine Vertretung gebracht werden könnten, wenn der gesunde Sinn des Volkes nicht eine andere Sprache sprechen würde?

Ich halte dafür, dass von Seiten der Kommissionmehrheit keine stichhaltigen Gründe gegen die Volkswahl des Bundesrates angeführt worden sind. Wir haben es mit einem eminent demokratischen Postulat zu thun. In diesem Saale wollen alle Parteien demokratisch sein. Wir haben da eine konservativ-demokratische, eine liberal-demokratische und eine radikal-demokratische Partei. Aber trotz alledem wollen zwei dieser Parteien geschlossen gegen ein eminent demokratisches Postulat stimmen, gegen ein Postulat, das ganz zweifellos der Schlussstein des demokratischen Ausbaues unseres Staatswesens sein wird.

Gestatten Sie mir noch einige Bemerkungen über die Zahl der von uns postulierten Bundesräte. Im Jahre 1848 hat man 7 Bundesräte für notwendig gefunden. Es ist bereits gezeigt worden, wie im Laufe der Zeit die Geschäftslast des Bundesrates ins Ungeheure gewachsen ist. Wenn man im Jahre 1848 schon 7 Bundesräte für notwendig erachtet hat, um die vermutliche Geschäftslast des Bundesrates zu bewältigen, so wird kein Mensch sagen können, dass heute ein Postulat, das eine Vermehrung des Bundesrates um 2 Mitglieder verlangt, ein ungerichtetes sei. Man sagt allerdings, das Hülfpersonal der einzelnen Departemente könne vermehrt werden. Allein der Departementschef hat dann viel zu viel Geschäftszweige, die ihm zugeteilt sind, und es ist ihm nicht möglich, denjenigen Ueberblick zu erhalten, der für einen Departementsvorsteher notwendig ist.

Ein zweiter Gesichtspunkt, der für 9 Mitglieder des Bundesrates spricht, ist der, dass die sogenannten Minderheiten dann auch eine gehörige Berücksichtigung finden können, ohne dass die radikal-demokratische Partei leicht Gefahr laufen muss, im Bundesrat in Minderheit zu kommen. Man sagt, dass die herrschende politische Richtung einen massgebenden

Einfluss im Bundesrate haben müsse. Ich bin auch dieser Meinung; aber haben wir ausserhalb der beiden Ratsäle überhaupt eine herrschende politische Richtung im Schweizervolk? Die radikal-demokratische Partei glaubt, die Mehrheit im Schweizervolk zu besitzen. Ich möchte dies aber sehr bezweifeln. Doch wir wollen darüber nicht streiten. Es sind das müssige Reden, die nach dieser Richtung geführt werden. Allein möge die radikal-demokratische Partei im Schweizervolk die Mehrheit haben oder nicht, so haben doch die starken Minderheitsparteien des Landes, das Centrum, die konservative und die demokratische und Arbeiterpartei eine Berechtigung, sich an der Landesregierung zu beteiligen. Früher war es allerdings etwas anderes. Früher war eine Partei vorhanden, die sogenannte freisinnige Partei, welche als Trägerin des Fortschrittes im Schweizerlande bezeichnet werden konnte. Allein diese freisinnige Partei hat sich im Lauf der Zeit in verschiedene Parteien aufgelöst. Wir haben eine linksdemokratische Partei, die sich mit der Arbeiterpartei im engern Sinn des Wortes verbunden hat. Wir haben eine Centrumspartei, die auch zur freisinnigen Partei der Schweiz gezählt werden will. Wir haben eine konservative Partei, die keine Obstruktion gegen den Bund mehr macht, sondern schon zu wiederholten Malen für massgebende Fortschritte in der Eidgenossenschaft eingestanden ist. Unter diesen veränderten Verhältnissen haben alle Parteien eine Berechtigung, sich in der Bundesregierung vertreten zu sehen, besonders jetzt, wo mehr die sozialen, als die politischen Fragen in den Vordergrund treten.

Auch gegen die Form des Initiativvorschlages sind Einwendungen gemacht worden. Es ist sogar die Behauptung aufgestellt worden, dass es beinahe unmöglich sei, einen Verfassungsartikel in der vorliegenden Form zur Ausführung zu bringen. Ich bin wirklich erstaunt, derartige Bedenken von berühmten Theoretikern und praktischen Staatsmännern, die schon viel schwerere Aufgaben gelöst haben, äussern zu hören und sie gleichsam ratlos vor der Ausführung eines derartigen Verfassungsartikels stehen zu sehen. Nach meiner Auffassung ist es nicht einmal nötig, dass zum Zwecke der Ausführung dieses Verfassungsartikels ein Gesetz geschaffen werde. Denn alle angeblichen Streitfragen, die sich da ergeben, sollen finden ihre ausserordentlich natürliche Lösung. Es ist überhaupt nur eine Lösung möglich. Man fragt in erster Linie was passieren müsste, wenn aus dem gleichen Kanton mehr als ein Vertreter in den Bundesrat gewählt würde, während die Verfassung nur die Wahl eines Vertreters vorsehe. Ist es so schwierig, diesen Konflikt zu lösen? Ich denke, derjenige, der mit der geringern Stimmenzahl gewählt worden ist, hat dem andern zu weichen. Oder fällt es vielleicht einem Menschen ein, einen andern Grundsatz zu vertreten und zu sagen, dass derjenige, der mehr Stimmen auf sich vereinigt hat, dem andern weichen müsse?

Eine zweite Schwierigkeit entstehe durch die Garantie von zwei Sitzen an die romanische Schweiz. Man macht geltend, das sei eigentlich nur eine Lockspeise, welche den Welschen hingeworfen werde. Das ist keine Lockspeise, sondern ein Begehren, das die Welschen jeweilen geltend gemacht

haben, wenn es sich um die Frage der Volkswahl des Bundesrates gehandelt hat. Dieses Begehren hat Vautier schon im Jahre 1865 geltend gemacht. Der Vorschlag des Herrn Vautier stimmt übrigens mit dem unsrigen materiell sozusagen überein. In demselben wird gefordert, dass von den 7 Bundesräten wenigstens 2 der romanischen Schweiz angehören müssen. Man hat damals also auch schon gewusst, was man unter der romanischen Schweiz zu verstehen hat. Diese Forderung wird also gestellt, weil sie erstens ein Begehren der welschen Anhänger der Volkswahl des Bundesrates ist und zweitens deshalb, weil bei den welschen Miteidgenossen der allerdings durchaus unberechtigte Verdacht besteht, als ob die deutsche Schweiz sie majorisieren wolle. Nach meiner Ueberzeugung ist das durchaus nicht der Fall, und ich für mich hätte gar nicht notwendig gefunden, eine derartige Garantie zu Gunsten der welschen Schweiz in den Initiativvorschlag aufzunehmen.

Ferner wird gesagt, man wisse eigentlich gar nicht, was man unter der romanischen Schweiz zu verstehen habe, ob damit die Miteidgenossen französischer Zunge oder auch diejenigen italienischer Zunge gemeint seien. Wenn man von der romanischen Schweiz spricht, so hat man darunter immer diejenigen Völkerschaften verstanden, welche dem romanischen Völkerstamm angehören. Dazu gehören nicht nur die Franzosen, sondern auch die Tessiner.

Im weitern fragt man, wie man den Konflikt lösen solle, der entsteht, wenn z. B. 9 deutsche Bundesräte und kein welscher gewählt würden. Dieser Konflikt löst sich auf die einfachste Weise. Diejenigen zwei Mitglieder aus der deutschen Schweiz, die mit der geringsten Stimmenzahl gewählt würden, wären selbstverständlich nicht gewählt, sondern an deren Stelle müssten zwei Angehörige der romanischen Schweiz treten. Wie wollen Sie im Wege der Gesetzgebung diesen Konflikt anders lösen? Aehnlich verhält es sich, wenn statt 2 welsche und 7 deutsche Bundesräte vielleicht 8 Deutsche und 1 Welscher gewählt wären.

Wir haben es hier also mit Streitfragen zu thun, die gar nicht anders als im Sinne der von mir gemachten Andeutungen gelöst werden können. Eine Lösung dieser Streitfragen auf dem Wege der Gesetzgebung ist daher gar nicht nötig. Wenn aber die Bundesversammlung es dennoch für nötig erachtet, so mache man eben zur Ausführung des Verfassungsartikels ein solches Gesetz. Wir haben ja Zeit genug, denn der gegenwärtige Bundesrat bleibt noch bis Neujahr 1903 im Amt. Auch steht nirgends geschrieben, dass nur diejenigen Verfassungsartikel auf dem Gesetzeswege ausgeführt werden dürfen, in denen dies ausdrücklich gesagt ist. Wir haben auch schon Verfassungsartikel ausgeführt, in denen dies nicht gesagt war.

Der Herr Berichterstatter der Kommissionsmehrheit hat auch geltend gemacht, die Initianten befänden sich eigentlich im Widerspruch, dass sie den Bundesrat in einem Wahlkreis und den Nationalrat dagegen in den Kantonen wählen lassen wollen. Allein die Wahl des Bundesrates und die Wahl des Nationalrates sind doch zwei ganz verschiedene Dinge. Was würde der Herr Berichterstatter der Kommissionsmehrheit gesagt haben, wenn wir gesagt hätten, dass wir den Bundesrat durch die Kantone wählen lassen wollen? Die Kon-

sequenz wäre die gewesen, dass man dann 25 Bundesräte aus den Kantonen und Halbkantonen hätte vorschlagen müssen! Und wenn wir die Schweiz in 9 Wahlkreise eingeteilt und erklärt hätten, dass jeder dieser Wahlkreise einen Bundesrat zu wählen habe, was würde da die radikal-demokratische Partei mit ihrer centralistischen Vergangenheit gesagt haben?

Ich empfehle Ihnen aus voller Ueberzeugung den Antrag der Kommissionsminderheit. Die Frage der Volkswahl des Bundesrates wird doch einmal zur Lösung kommen, ob es nun im ersten Anlauf oder erst in einem spätern geschehe. Wir haben es mit einer gesunden Idee zu thun, und ich bin überzeugt, dass wir deren Verwirklichung nicht aufhalten können.

Decurtius: Es ist merkwürdig, dass in der Kommission der Tagsatzung es die radikale Partei war, welche die Wahl des Bundesrates durch das Volk verfocht und die konservative Partei sie bekämpfte. Die radikale Partei verlangte die Volkswahl zur «Pflege des nationalen Gedankens». Die Pflege des nationalen Gedankens, ein vielgestaltiges und vieldeutiges Wort; aber aus dem Protokolle der Kommission ist klar ersichtlich, was sie darunter verstanden hat. Sie meinte die grossen socialen und politischen Fortschrittsideen, von denen damals die Bourgeoisie getragen war. Heute sehen wir, dass die radikale Partei den Vorschlag bekämpft ungefähr mit den gleichen Gründen, mit denen damals die Konservativen ihn bekämpft haben, und es ist dies ein interessanter Beitrag zur Morphologie der Parteien.

Wenn man von historischen Gesetzen sprechen will — es ist zwar sehr schwierig, von solchen zu sprechen, denn wir haben es hier nicht mit so bestimmten Gesetzen, wie in der Naturwissenschaft zu thun — so kann man sagen, dass in dem letzten Jahrhundert eine Entwicklung der Schweiz zur Demokratie sich zeigt. Wir haben gesehen, wie noch im Anfang des Jahrhunderts in den Städten die Junkerfamilien regierten, wie nachher, als die Bürger zur Herrschaft kamen, die parlamentarische Regierungsform eingeführt wurde. Nur allmählig kam die eigentliche Volksherrschaft zum reinen Ausdrucke und dauerte es ja das ganze Jahrhundert, ehe die Demokratie die Fahne des Sieges schwingen, ehe die Volkswahl der Regierung in den Kantonen von den Anhängern der reinen Demokratie verwirklicht werden konnte.

Wer z. B. die Kämpfe im Kanton Zürich verfolgt hat, stösst auf die gleichen Bedenken und Befürchtungen, die man heute gegen die Wahl des Bundesrates durch das Volk vorbringt. Aber es kann konstatiert werden, dass in den Kantonen die Wahl der Regierung durch das Volk nicht aufgehalten werden konnte und weil ich glaube, dass diese Idee auch in der Eidgenossenschaft siegen wird, sage ich: Sie können diesen Vorschlag heute wohl zurückweisen, aber einmal wird er doch hier seinen siegreichen Einzug halten, denn die Wahlform hängt enge mit der kulturellen Entwicklung des Volkes zusammen. So lange sich nur die obersten Zehntausend oder nicht einmal diese, sondern allein die regierenden Junkerfamilien mit der Politik beschäftigten, konnte

man sich nicht vorstellen, dass das ganze Volk an dem Steuerruder des Staates sitzen solle. Wie war es noch im Anfang des Jahrhunderts mit der Volksbildung bestellt! Ja selbst in der helvetischen Gesellschaft fand man, die Bildung sei in erster Linie für «die besseren Stände» und nur die Kühneren glaubten, man könne die allgemeine Bildung auch den Bauernsöhnen zuteil werden lassen. Heute haben wir die Bildung mit vollen Händen ausgeteilt. Die Volksschule ist überall obligatorisch eingeführt, sie hat in der Schweiz die schönsten Früchte gezeitigt und ein Volk erzeugt, das immer mehr darnach greift, auch am Steuerruder direkt seine Anschauung zur Geltung zu bringen. Es hängt überhaupt die grössere Ausdehnung der Volksrechte mit der kulturellen Entwicklung des Volkes zusammen und diese wird niemand aufhalten wollen.

Man versuchte, die Volkswahl als eine Art Gespenst darzustellen: Nehmt euch in acht, Kinder, der Landvogt kommt, wenn ihr die Wahl des Bundesrates durch das Volk annehmt! Es hat mich eigentümlich berührt, dass Herren, welche sonst für den Föderalismus ziemlich farbenblind sind, heute als dessen berufenste Vertreter auftreten und ich möchte denselben zurufen: Die Verteidigung des Föderalismus wollen wir selber besorgen!

Gewiss darf auch darauf aufmerksam gemacht werden, dass die Rolle des Ständerates bei der Wahl des Bundesrates ieweilen eine sehr bescheidene war. Die 44 Herren sind hierhergekommen und gewöhnlich haben sie in grosser Mehrheit getreu mit der regierenden Partei gestimmt. Die Hülfe, welche der Föderalismus bei der Wahl des Bundesrates vom Ständerat gehabt, war sehr gering. Aber es giebt ein frappantes Beispiel, wie unbegründet die Befürchtungen betreffend den Föderalismus sind, und dies ist die Art und Weise, wie sich die Referendumsbewegungen entwickelt haben. Als man seinerzeit das Referendum verlangte, stunden die Führer der konservativen Partei gegen dasselbe ein, weil sie glaubten, wenn das ganze Schweizervolk über grosse Gesetzesmaterien sich auszusprechen habe, werde die föderale Grundlage der Schweiz bedroht. Dies war der Hauptgrund, weshalb sie gegen die Forderung des Referendums stimmten. Und was zeigte sich? Seit das Referendum existiert, ist nie ein Zwiespalt zwischen der Ständeabstimmung und der Abstimmung des Volkes entstanden und die Referendumsabstimmungen haben bewiesen, dass das Schweizervolk für wirkliche Bedürfnisse volles Verständnis hat, indem es für Gesetze stimmte, auf deren Annahme man kaum zählen durfte. Aber andererseits kann man auch sagen, dass das Volk echt konservativ war, ungleich konservativer, als die Räte, ich möchte betonen, dass das Volk viel enger mit der Geschichte des Landes, seiner Vergangenheit, mit seinen traditionellen Ideen zusammenhängt, als die Herren, aus welchen das Parlament gebildet wird.

Die Föderalisten haben bei der Annahme der Wahl des Bundesrates durch das Volk gar nichts zu befürchten. Andererseits hat Herr Iselin uns Katholiken dadurch zu bestimmen gesucht, die Volkswahl abzulehnen, dass er fern an der Wand den Schatten des Kulturkampfes erscheinen liess. Wir sollen uns wohl bedenken, ehe wir die Wahl des Bundesrates durch das Volk annehmen, mit Rücksicht auf solche

Zeiten, wo die religiösen Leidenschaften geweckt und der Kulturkampf über das Land brause. Meine Herren, wenn einmal die religiösen Leidenschaften erwacht und man versuchen sollte, eine Minderheit in ihrem Gewissen zu verfolgen, fürchte ich das Parlament viel mehr als das Volk. Das Volk will keinen Kulturkampf mehr, denn es hat gesehen, wie nutzlos, dürr und unfruchtbar alle diese Streitigkeiten waren, es hat gemerkt, dass es andere Dinge zu thun hat, als den Leuten das Beten zu verbieten und die Gewissen zu quälen. In dieser Beziehung brauchen wir keine Furcht zu haben. Wenn einmal der Kulturkampf entbrennt, geht derselbe aus diesem Saale, nicht aus dem Volke hervor, und wir sehen auch, dass gerade jene Blätter, welche heute als die Vertreter der Toleranz auftreten, immer wieder die Melodie aufspielen: Lieber türkisch als papistisch! In religiöser Beziehung haben wir also gar nichts zu befürchten und können wir getrost für die Wahl des Bundesrates durch das Volk stimmen.

Ein weiterer Grund aber, welcher mich bewegt, für die Wahl des Bundesrates durch das Volk zu stimmen, hängt nicht mit meinen föderalen Anschauungen zusammen, sondern wächst auf einem andern Boden. Herr Brosi hat gestern gesagt: Man muss die Parteien unterscheiden: es giebt wahrhaft ideale, grosse Gesichtspunkte verfolgende Parteien und materialistische Parteien. Diese letztern stehen natürlich in der Ansicht des Herrn Brosi ungefähr hundert Stufen tiefer und verhalten sich zu den erstern wie ein Paria zu einem Brahminen. Hätte Herr Brosi die Geschichte etwas tiefer studiert, würde er gesehen haben, dass alle Parteien Gewächse eines harten sozialen Bodens sind und alle an ihrer Hand die Schwielen sozialer Kämpfe tragen. Was Herr Brosi heute als Idealismus verherrlicht, ist langsam herausgewachsen aus dem Schlachtfelde des sozialen Kampfes, und ehe der bürgerliche Liberalismus die Ideale pflegen konnte, deren man sich heute rühmt, hat er einen sozialen Geburtskampf durchkämpfen müssen, und es war in Frankreich, wo derselbe mit einem andern Stoff als Tinte entschieden wurde. Das Volk ist allerdings echt konservativ, aber es hat Sinn und Verständnis für neue grosse Ideen, und gerade jene sozialen Ideen, die noch nicht verbreitet, wenige Anhänger zählen, werden im Volke viel leichter Unterstützung finden, als hier im Parlament. So entstehen im Volk starke Strömungen, die hier gar nicht vertreten sind, weil deren Anhänger sich nicht in die alten Parteien, die in Ehren und Ansehen stehen, einschalten lassen. Ich erinnere Sie daran, welch grossen Einfluss der Bauernbund, jene berufsgenossenschaftliche Organisation des Bauern, bei der Abstimmung über die Unfall- und Krankenversicherung hatte. Es zeigte sich, dass wir hier Gebilden der Zukunft gegenüberstehen, die einmal eine grosse Bedeutung für unser Land haben werden. Hier kommen Anschauungen zum Ausdruck, die gleichsam nur amorphisch sind, weil die neuen Parteien sich noch nicht ausgeschieden. Im Parlament können diese jungen, ideenreichen, fruchtbaren Strömungen nur schwer oder gar nicht zu einer Vertretung gelangen. Wir haben immer gesehen, dass Leute gleichen Berufsstandes, gleicher sozialer Interessen sich zusammengethan haben, im

Altertum wie im Mittelalter, und es war eine kleine unhistorische Ansicht der Männer der grossen Revolution, als sie glaubten, diese natürlichen socialen Bildungen verbieten zu können. Wenn sie dieselben aber auch verboten haben, so kann hier, am Ende des 19. oder am Anfang des 20. Jahrhunderts, gesagt werden: Heute ist die berufliche Organisation stärker als je und diese Gruppen, welche hier nicht vertreten sind, werden bei einer Volkswahl zum Ausdruck kommen. Sie dürfen nicht vergessen, dass das Parlament doch eine Klassenvertretung ist, indem die Männer aus bestimmten Klassen der Bevölkerung vorzugsweise gewählt werden. Ich will das scharfe Wort von Lassalle, von den wenigen gleichen Herren, die «das Volk» in Presse und Rat vertreten, nicht wiederholen, aber es ist viel Wahres daran. Sicher ist das, dass hier, besonders in socialer Beziehung, eine Richtung zum Worte gelangt, während bei der Volkswahl die vielen Richtungen ungleich mannigfaltiger und richtiger zum Ausdruck kommen. Darum empfehle ich Ihnen die Wahl des Bundesrates durch das Volk.

Meister: In der vorliegenden Frage muss man auch die Lehren der Geschichte zu Rate ziehen und zu beherzigen suchen. Wir Schweizer werden uns bei einem Rückblick auf das zu Ende gehende Jahrhundert nicht verhehlen können, dass wir nach zwei ganz verschiedenen Richtungen arbeiten. Die erste Hälfte des Jahrhunderts brachte uns die Gleichstellung der Individuen, die Loslösung vom Patriat der Städte, die Gleichberechtigung bei den Wahlen. Alle diese Ergebnisse brachten uns hauptsächlich die 30er Jahre. Dann kommt eine zweite Strömung, die in die zweite Hälfte dieses Jahrhunderts fällt: die Ausbildung und Erweiterung der Volksrechte. Wenn die Gleichstellung der Individuen in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts ihren unbedingten Erfolg hatte und heute noch hat und sich weiter ausbilden wird, ist es für mich eine andere Frage, ob auch die zweite Hälfte mit ihrer Erweiterung der Volksrechte in unbegrenzter Fortentwicklung ihre guten Früchte bringen wird, und es darf vor allem aus ein Vertreter des Kantons Zürich diese Frage stellen und sie auch von seinem Gesichtspunkte aus, gestützt auf seine Erfahrungen und Beobachtungen, beantworten.

Es ist heute aus beredtem Munde, von Herrn Scherrer-Füllemann, nachgewiesen worden, und es ist thatsächlich so, dass die demokratische Vertretung Zürichs in den 60er Jahren mit grossem Enthusiasmus die Volkswahl der Regierung in ihren Anregungen auch in den Schoss der Bundesversammlung hineingetragen hat. Nun hat im Kanton Zürich die Volkswahl in 30 Jahren verschiedene Früchte gezeitigt. Wenn heute Herr Regierungsrat Schubiger in selbstzufriedener Art von den guten Früchten der Volkswahl der Regierung im Kanton St. Gallen gesprochen hat, so können wir ihm nicht beipflichten. Erbitterte Parteikämpfe schlimmster Art waren bei uns die Folge, Herunterreissen der Persönlichkeiten, der geachtetsten Männer, Hervorziehen der Mittelmässigkeiten, welche durch ihr Auftreten nach der einen oder andern Seite weniger

verstossen haben, die Schwierigkeit, tüchtige Männer zu dem Entschlusse zu bringen, sich einem solchen Amte, einer solchen Wahl zu unterziehen. Ich kann sie Ihnen nicht vorführen, alle die Männer, die diese Erfahrungen durchgemacht haben, die von der Volksmehrheit bei solchen Wahlen zurückgewiesen wurden. Sie kennen sie alle, die Zangger, die Bleuler, Forrer, Geilinger, ich darf hier auch meine Wenigkeit nennen, ich bin auch einmal durchgefallen! Gerade Leute, die nach anderen Seiten hin Beweise der Achtung des Volkes empfangen hatten, die mit dem Vertrauen desselben gewürdigt worden waren, wurden umgekehrt durch den Kampf der Parteien, durch die Leidenschaften, die sich entfesselt hatten, zurückgewiesen, und erst nach und nach kamen und kamen wir auf dem Wege des Kompromisses zwischen den zwei Hauptparteien dazu, im Kanton Zürich Wahlresultate zu erzielen, die uns einigermassen befriedigen.

Ich sage, schon in Bezug auf das Zustandebringen der Wahlen haben sich im Kanton Zürich Früchte gezeigt, die nicht mit dem Lobe übereinstimmen, das von verschiedenen Seiten von den 18 Kantonen, welche die Volkswahl besitzen (die Halbkantone und Landsgemeinden inbegriffen) betont wurde.

Aber, meine Herren, beinahe ebenso schlimm, als diese Seite — die Schwierigkeit, tüchtige Kräfte zu gewinnen — ist der Umstand, dass wir Leute, die gewählt worden sind, sich aber nicht als befähigt erwiesen haben, nicht mehr wegbringen, sodass die Regierungskollegien zu gewissen Zeiten mit Elementen belastet sind, welche sich den grossen Anforderungen, die wir wenigstens in Zürich an die Regierung stellen und zu stellen haben, nicht gewachsen zeigen. Und doch bringen wir die Leute nicht weg, auch mit Kompromissen nicht! Pietäts- und andere Gründe spielen mit, und so haben wir nicht die Regierung, an die die höchsten Anforderungen gestellt werden können.

Wenn man auf der einen Seite von der Demokratie verlangt, dass sie eine starke Regierung hervorbringe, dass eine starke Regierung als Exekutive schalte und walte, so liegt ein Widerspruch darin, wenn man auf der andern Seite die Wahlinstitutionen dahin entwickelt, dass eine starke Regierung zur Unmöglichkeit wird.

Aber noch ein anderer Widerspruch liegt in dieser Wahlart. Ich erinnere mich eines Mannes, er war seinerzeit ein geachteter Bundesrat, es war Herr Scherrer; in einer der ersten Tagungen der neuen vom Volke gewählten Regierung mit dem Kantonsrat wurde das Kontrollrecht von Seite des Kantonsrates gegenüber der Regierung in einer Art und Weise geübt, die dem betreffenden Mitgliede nicht gefiel. «Meine Herren Kantonsräte», war die Antwort Scherrer's, «heute sind die Dinge anders, heute sind wir nicht mehr von Ihnen abhängig, wir kümmern uns nicht um Ihre Einrede!» Wenn heute gesagt wurde, ich glaube von Herrn Schubiger, die Bureaukratie könne sich unter einem vom Volk gewählten Bundesrate nicht mehr so entwickeln, wie sie sich jetzt zu entwickeln im Begriff sei, so sage ich umgekehrt: der aus dem Volk gewählte Bundesrat wird sich ähnlich, wie Herr Scherrer, noch mehr darauf versteifen: Wir vom Volke gewählten Bundesräte kümmern uns nicht um die Argumente, die Ihr uns entgegengesetzt!

Ich meine also, die Erfahrungen, die man gemacht hat, sind nicht so rosiger Art.

Nun habe ich gesagt, die Entwicklung der Volksrechte oder die Entwicklung, die man ihnen in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts zu geben suchte, könne nicht so weit gehen, wie die Entwicklung der individuellen Rechte. Ich erinnere mich, es war im Jahre 1885 in diesem Saale, da wurde von geachteter, beredter Seite die Ihnen bekannte Motion der Herren Zemp und Keel auf Einführung des obligatorischen Referendums gestellt und mit Wärme, Feuereifer und Ueberzeugung verfochten. 15 Jahre sind seitdem verflossen. Verschiedene Anläufe wurden in Bezug auf dieses obligatorische Referendum gemacht, aber ich glaube die Zeichen, Erfahrungen und Erscheinungen nicht falsch zu deuten, wenn ich sage: Heute wären nicht alle diese Männer mehr dafür zu haben, das obligatorische Referendum einzuführen. Wie das obligatorische Referendum im kleinen Kreise seine guten Früchte haben mag, so muss es in einem grossen Staatswesen, das vielseitige Anforderungen stellt, je länger je mehr offenbar eine negative Wirkung haben, die wir im Kanton Zürich ebenfalls konstatieren können, wo alle von verschiedenen Parteien und in guten Treuen darnach ringen, unter Festhaltung des demokratischen Gedankens doch auf einen Weg zu kommen, bei welchem die negative Seite sich weniger zeigt und für die Fortentwicklung des Staatswesens weniger gefährlich ist.

«Panem et circenses» war der Wahlspruch, der in alten Zeiten für die Entwicklung und die Gesundheit eines Staates als massgebend galt, und ich halte dafür und möchte es bei diesem Anlasse aussprechen, dass wir besser thun würden, zum Wohle unseres Landes unsere geistige Kraft und Intelligenz dazu zu verwenden, in der Förderung wirtschaftlicher, kultureller Aufgaben unser Land und Volk freier zu machen, unabhängiger zu stellen, als dazu, dass wir konstitutionelle Formen beseitigen und durch andere ersetzen, zu welcher Beseitigung keine Veranlassung vorliegt.

Es ist heute, auch von Herrn Scherrer-Füllemann, betont worden, dass Herr Professor Hilty mit Bezug auf die amerikanischen Verhältnisse und die Uebertragung derselben auf unser Land doch etwas zu schwarz sehe. Ich weiss nicht, ob die Zukunft für den Fall, dass das Schweizervolk die Initiative betreffend Wahl des Bundesrates durch das Volk annehmen sollte, nicht Herrn Professor Hilty, im Gegensatz zu Herrn Scherrer-Füllemann, recht geben würde. Meine Herren, der moderne Staat, indem er dem Staatssozialismus ein weitgehendes Feld eröffnet, erhält mehr und mehr Funktionäre, das liegt auf der flachen Hand. Indem wir die Eisenbahnen verstaatlichen, werden wir eine, seinerzeit ja betonte grosse Fülle von Funktionären des Staates erhalten. Diese sind alle Wähler. Sie haben in den Postangestellten bereits eine sehr grosse Zahl derartiger Funktionäre, und wenn Sie das Lebensmittelgesetz und alle die verschiedenen wirtschaftlichen Postulate durchführen, wenn Sie zu der Volksschule kommen, die vom Bunde unterstützt werden soll, so werden Sie in allen diesen Funktionären eine Summe von Wählern erhalten,

die bei der Wahl des Bundesrates, je nachdem ihnen ein Chef genehm oder nicht genehm ist, ein sehr massgebendes Wort einlegen. Nicht das, was für des Landes Wohl und Förderung, für die Hochhaltung der geistigen und intellektuellen Anschauungen nötig ist, wird massgebend sein, wenn man etwas Grosses anstrebt, sondern die kleinen Brotinteressen dieser Leute, die ein sehr gewichtiges Wort mitzusprechen haben werden. Ich meine, wenn man Freund des Staatssozialismus ist, wenn man Freund ist der Ausdehnung der Gewalt des Bundes, so müsste man doch diesen Faktor auch mit in Berücksichtigung ziehen.

Endlich sagt man: Ja, wenn sich die Sache doch in einzelnen Kantonen bewährt hat und sogar in grossen Kantonen, wie St. Gallen, warum soll sie sich nicht auch in der Eidgenossenschaft bewähren? Ich habe in dieser Beziehung einige Momente angeführt, weshalb ich glaube, dass dies nicht der Fall sein wird. Wenn Herr Decurtins sich darüber freut und sagt, es sei ein grosser Fortschritt, dass sich alles in gewerbliche Genossenschaften, einzelne Sondergruppen auflöst, so habe ich die gegenteilige Empfindung, dass das für die Schweiz kein Glück ist. Wenn wir schon in einzelnen Kantonen in dieser Auflösung in einzelne Gruppen Schwierigkeiten erblicken für das Festhalten des Staatsgedankens, der alle Interessenkreise, nicht bloss einzelne, ins Auge fassen soll, so wird diese Auflösung in Sondergruppen im Bunde unheilvoller wirken, als irgend etwas Anderes. Da ist der Mikrokosmos, auf den Makrakosmos übertragen, von der schlimmsten Wirkung.

Und wie soll man sich in diesem Saale, wo Welsch und Deutsch, wo Katholisch und Reformiert in ihren Anschauungen einander so vielfach gegenüber treten, wo die politischen Strömungen, die ja zugegebenermassen, wie bereits bemerkt worden ist, alle demokratisch sind, die aber doch sehr verschieden auseinandergehen, bei der Verschiedenheit der Gegensätze auf Wahlprogramme und Wahllisten einigen können in einer Art und Weise, dass Kompromisse abschliessbar wären, wie Sie es meinetwegen im Kanton Zürich sind, wo höchstens zwei, drei Gruppen eine Einigung erzielen können, während hier die verschiedensten Strömungen haben, wie wir jeweilen bei Anstrengung einer Reform konstatieren können, wo sich alle diese Gruppen auf die Negation vereinigen.

Meine Herren, wir wollen nicht bloss einen starken Bundesrat, wir wollen vor allem aus ein glückliches Schweizerland, ein Schweizerland, das gegenüber den riesigen Fortschritten, welche die uns umgebenden Länder machen, in wirtschaftlicher und kultureller Beziehung Schritt halten kann. Wir wollen nicht eine Institution schaffen, die dadurch, dass sie besteht, das geschlossene, einige Vorwärtsgen hindert, die uns zurückbringt gegenüber andern Völkern, sondern wir wollen vorwärts marschieren, und von diesem Standpunkte aus empfiehlt Ihnen der Zürcher und gute Schweizer, der ich als solcher auch sein möchte, die Ablehnung der Initiative.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)

Initiativbegehren. A. Proportionalwahl des Nationalrates (I. Volksbegehren)

B. Wahl des Bundesrates durch das Volk. BB vom 21. Juni 1900 (verworfen)

Initiative populaire. A. Election proportionnelle du Conseil national (Ire initiative)

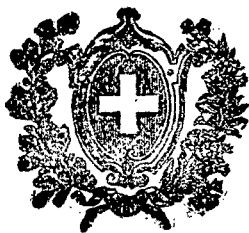
In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1900
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1900_004
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.06.1900 - 08:00
Date	
Data	
Seite	303-324
Page	
Pagina	
Ref. No	20 027 015

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.

Amtliches
stenographisches Bulletin
der
schweizerischen Bundesversammlung

N^o 23

BULLETIN
STÉNOGRAPHIQUE OFFICIEL
DE
L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE

Abonnements: Jährlich Fr. 2. — für die Schweiz, Fr. 4. — für das übrige Postvereinsgebiet. In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.
Abonnements: Un an: Suisse fr. 2. —, Union postale fr. 4. —. On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux.

Nationalrat. — Conseil national.

Sitzung vom 8. Juni 1900, nachmittags 5 Uhr. — Séance du 8 juin 1900, à 5 heures de relevée.

Vorsitz: }
Présidence: } Herr *Bühlmann*.

Tagesordnung: — *Ordre du jour*:

Initiativbegehren für die Proportionalwahl des Nationalrates und die Wahl des Bundesrates durch das Volk.

Demandes d'initiative tendant à l'introduction du système proportionnel dans les élections du conseil national
et à la nomination du conseil fédéral par le peuple.

Fortsetzung. — *Suite*.

(Siehe Seite 303 hievor. — Voir page 303 ci-devant.)

Präsident: Wir fahren fort in unserer Tagesordnung. Das Wort hat Herr Jeanhenry.

M. Jeanhenry: Au seuil de cette discussion, je crois devoir tout d'abord rendre hommage au talent et à l'habileté déployés ce matin par M. Scherrer-Füllemann, dans les discours qu'il a prononcés à l'appui de la seconde proposition d'initiative, visant l'élection du conseil fédéral par le peuple. Les initiants ont eu en lui, cela est certain, un très ardent et très habile avocat. M. Scherrer-Füllemann n'a laissé de côté aucun des arguments, même de détail, qui pouvaient être de nature à militer en faveur de sa thèse. En stratège consommé, il a aligné toutes ses raisons en bel ordre de bataille, et les a fait valoir avec une autorité et une science juridique incontestables.

Cette démonstration, messieurs, vous a-t-elle convaincu ?

Je dois vous dire que, pour ma part, quelque séduisante, quelque spécieuse qu'elle ait été, cette démonstration m'a plutôt fortifié dans la conviction que j'avais déjà, que c'était l'argumentation contraire qui était la vraie.

Il ne faut pas nous faire des illusions, nous sommes ici, messieurs, en présence de deux politiques, M. Scherrer-Füllemann préconise la politique des formules dogmatiques, de la théorie pure, la poli-

tique doctrinale, pour ne pas dire doctrinaire par excellence, la politique qui tient tout entière dans je ne sais quelle chimère, quel idéal démocratique sur lequel j'aurai à revenir tout à l'heure.

Je soutiens, de mon côté, une politique absolument opposée, la politique scientifique et expérimentale, la politique des faits illuminés par les grands principes directeurs du droit public moderne, la politique enfin des résultats acquis, fondée, non sur de vaines abstractions, mais sur des réalités contingentes et qui prend sa source dans les besoins et la vie même du pays.

Et maintenant nous allons voir comment ces deux politiques aboutissent, dans la question qui nous est soumise, à des solutions différentes entre lesquelles vous aurez à vous prononcer, et après vous, le peuple suisse.

Notre honorable collègue de St-Gall, M. Scherrer-Füllemann, a cru devoir d'abord étayer son argumentation de considérations historiques. Remontant pour cela jusqu'en 1848, il vous a dit que la Diète, qui était alors la seule autorité de la Confédération, autorité législative et exécutive tout à la fois, avait désigné une commission pour examiner la question de savoir comment on allait remplacer, par une autre constitution, le pacte de 1815, reconnu absolument insuffisant. Il ajoute que cette commission, plus ou moins nombreuse, avait eu à se prononcer spécialement sur la question qui nous occupe, c'est-à-dire sur le mode d'élection du con-

seil fédéral et que cette solution n'avait été repoussée qu'à une voix de majorité.

M. Scherrer-Füllemann est parti de là pour faire le procès du parti radical et lui reprocher amèrement d'avoir renié ses traditions et déserté ses principes. Il a enfin profité de l'occasion pour sonner une nouvelle fois le glas funèbre du parti radical et prédire sa fin prochaine.

Il y a, messieurs, 25 ans que je fais de la politique militante, et 25 ans que j'entends la même oraison funèbre, de telle sorte que la tirade de M. Scherrer-Füllemann m'a fait sourire. Le parti radical, en effet, n'en a pas moins dès lors continué à vivre et à suivre sa mission dans le pays, à celle enseigne qu'un de ses adversaires les plus déclarés, un des coreligionnaires politiques de l'orateur, n'hésitait pas à dire, l'autre jour, quels mérites de premier ordre il avait eus dans l'organisation et la direction politique de la Suisse nouvelle pendant un demi-siècle.

En affirmant que la commission de la diète avait failli admettre la proposition de faire nommer le conseil fédéral par le peuple, M. Scherrer-Füllemann a probablement puisé ses renseignements dans le volume de notre éminent collègue M. Hilty, intitulé « Les constitutions fédérales de la Suisse. »

Or, ces renseignements semblent être inexacts, car, dans un article publié par M. Numa Droz, il y a quelques années, dans la « Bibliothèque universelle, je lis ce qui suit :

« Le protocole imprimé de cette commission (la commission de la diète) contient, page 132, la notion suivante :

« En ce qui concerne l'élection du président et des membres du conseil fédéral, deux propositions sont faites, l'une de faire nommer le conseil fédéral (qui devait être composé de cinq membres) par les chambres réunies ; l'autre, de faire élire le président par le peuple, deux membres par la chambre des représentants et deux membres par la chambre des états. A la votation, il a été décidé : a) par dix-sept voix sur vingt-deux, que l'élection serait faite par les chambres réunies, et b) par dix-neuf voix, que le président serait choisi de la même manière que les conseillers fédéraux, parmi ceux-ci. »

Telle est la vérité documentaire, sans grande importance du reste au point de vue de cette discussion, mais qu'il était intéressant de faire connaître. Ainsi en 1848, la commission de la diète se présentait donc dans les conditions que je viens d'indiquer. Il n'avait jamais été question dans ses délibérations d'une proposition tendant à l'élection du conseil fédéral par le peuple, mais simplement de la nomination du président de la Confédération par le peuple, les autres membres étant choisis par le congrès, c'est-à-dire par l'assemblée fédérale, chambres réunies, et encore cette proposition était restée en minorité et n'avait pas été reprise au sein de la diète.

Mais ceci n'est qu'un détail. La question est plus haute et elle se pose pour moi de la manière suivante :

En 1847, au moment où la commission de la diète se réunissait, la Suisse sortait d'une crise terrible. La guerre du Sonderbund venait de finir après avoir mis la Confédération à deux doigts de sa perte.

Tous ceux qui avaient pris part à ces luttes intestines, soit dans un sens, soit dans l'autre, s'étaient parfaitement rendu compte de l'insuffisance et de la fragilité des institutions de la Suisse d'alors. Et les adversaires du Sonderbund, en particulier les libéraux suisses sentaient très bien que tant que subsisterait le pacte de 1815, et qu'un pouvoir central permanent, constitué avec le concours du peuple suisse, qui n'avait pas été appelé jusque là à l'existence politique ne serait pas créé, il ne pouvait pas être question de faire une Suisse nouvelle, se mettant à l'unisson des autres pays et entrant avec eux à pleines voiles dans la voie du progrès politique et social. Jusqu'alors, en effet, on n'avait parlé sous l'empire du pacte de 1815, que des peuples des cantons. Les membres de la diète étaient eux-mêmes des députés à mandat impératif qui voient selon des instructions de leur gouvernement et non selon leur conscience.

Pareil système ne pouvait évidemment pas durer. Mais il fallut, — comme ce fut presque toujours le cas dans notre pays, — une secousse formidable, le Sonderbund, pour en sortir et permettre à la diète de réaliser l'image d'une Suisse nouvelle, édifiée sur de toutes autres bases constitutionnelles que celles qui avaient existé jusqu'alors. Il s'agissait de faire passer la Suisse de Confédération d'états à l'état fédératif, d'appeler pour cela à la vie politique le peuple suisse et de créer un pouvoir central permanent pour l'élection duquel il aurait son mot à dire à côté des cantons, ou même abstraction faite de ceux-ci.

C'est en présence de ce problème que se sont trouvés, en 1847, les membres de la diète fédérale. Ils ont cherché à l'élucider, sans avoir derrière eux comme c'est le cas pour nous aujourd'hui, une série de faits à consulter, d'expériences de toute nature pouvant les renseigner et leur indiquer la voie à suivre. Ils ont travaillé, pour ainsi dire, sur la table rase, n'ayant à se préoccuper en réalité, que des questions de pure théorie et de pure doctrine.

Il n'est pas difficile de se rendre compte que dans ces conditions les propositions les plus divergentes pouvaient surgir.

Rien, ou presque rien soit dans le domaine des faits historiques, soit dans la tradition expérimentale n'indiquait à la diète de quel côté elle devait se diriger. Elle pouvait très bien concevoir l'idée d'un conseil fédéral élu par le peuple, ou d'un conseil fédéral élu par l'assemblée fédérale ou même d'un président de la Confédération désigné par le suffrage populaire, tandis que les autres membres du conseil fédéral auraient été désignés par l'assemblée fédérale. Tous les systèmes étaient possibles et pouvaient être apportés sur la table des délibérations. En sommes-nous là aujourd'hui ? Je dis que non. Pourquoi ? Parce qu'il s'est produit depuis 1848, un fait considérable et dont nous devons tenir compte, sous peine d'errer dans de pures abstractions doctrinales ne répondant à rien. Il s'est produit, dis-je, ce fait, c'est que la diète a décidé que le conseil fédéral composé non plus de 5 membres comme le voulait la commission, mais de 7 membres, serait élu par l'assemblée fédérale, les deux chambres réunies et non directement par le peuple. Or, ce conseil fédéral a vécu, fonctionné, agi, dirigé les destinées du pays, admi-

nistré la Confédération, durant plus d'un demi-siècle et tout cela, messieurs, dans les conditions que vous savez. Jamais depuis que la Suisse existe, notre pays n'a été aussi heureux, aussi prospère, jamais il n'a suscité autant d'envieux parmi les pays qui l'entourent, jamais il n'a été plus honoré et plus respecté par l'étranger.

Telle est la vérité vraie, la vérité incontestable, la vérité historique et aujourd'hui on vient nous dire: oui, cela est peut-être vrai, mais cela ne fait rien il faut quand même changer tout cela. Et pourquoi je vous prie? Quelle est la raison topique qui doit nous engager à faire ce saut dans l'inconnu? Comment! un procédé qui a donné de si bons résultats, qui a permis à l'autorité exécutive, durant quarante années, de voir entrer dans son sein des citoyens de premier ordre, qui auraient joué dans n'importe quel pays du monde, un rôle politique considérable, des hommes comme Jonas Furrer, de Zurich, Henri Druey, le landammann Heer, Emile Welti, Louis Ruchonnet, Numa Droz, devrait tout simplement être mis au rancart? Pourquoi? Pour le plaisir d'inventer d'autres procédés, de créer un nouveau système? Je dis qu'on ne fait pas sérieusement de la politique de cette façon et que cette politique est une politique de fantaisie. Ah! je comprendrais, messieurs, la proposition des initiants, si l'on pouvait nous apporter des faits prouvant l'utilité, la nécessité même d'un tel changement, et démontrant les défauts du mode de nomination actuel. Mais les conseils fédéraux qui se sont succédé, depuis 1848, ont-ils été animés d'un mauvais esprit, ont-ils mal dirigé les destinées de notre pays, se sont-ils montrés inférieurs à leur situation? Le choix des chambres réunies en congrès a-t-il été mauvais, influencé par la brigue et l'intrigue, par de basses et vilaines passions qui ne se seraient jamais manifestées au sein du peuple? Non, n'est-ce pas.

Alors qu'invoque-t-on pour changer de système? Etant donné la situation que je viens de caractériser, et dans l'impossibilité où l'on est de trouver le défaut de la cuirasse et de soutenir avec quelque chance de succès que le conseil fédéral n'a pas été à la hauteur de sa tâche, on fait appel à je ne sais quelle vague idée démocratique.

Entendons-nous bien, messieurs, ne nous laissons pas éblouir par des mots ou des formules aussi vaines que retentissantes. L'idéal démocratique! Je n'en connais qu'un pour ce qui me concerne, c'est celui qui vise à la prospérité du pays, à l'honneur, à la dignité, au bonheur de la nation. Je n'en connais pas d'autre. Tout ce qui est en dehors de ce seul but à poursuivre, est d'ordre secondaire. Evidemment que les moyens mis à notre disposition ou que nous devons créer pour parvenir à la réalisation de cet idéal doivent être mûrement examinés, discutés. Ce ne sont pas des choses sans importance. Mais il ne faut pas confondre le moyen avec le but, sinon on risque de se tromper du tout au tout et de faire fausse route. S'agissant dans la question qui nous occupe, de réaliser l'idéal démocratique, c'est-à-dire d'arriver à constituer un bon gouvernement, est-il nécessaire de le faire nommer par le peuple?

Messieurs, le gouvernement, dans tous les pays du monde, constitue s'il est à la hauteur de sa

mission, un instrument puissant de progrès et de prospérité matérielle et morale, mais cela n'implique en aucune façon qu'il doive être nécessairement élu, pour remplir ces conditions, par une instance plutôt que par une autre. La grosse affaire, c'est qu'il soit bien composé, c'est que les membres soient choisis parmi les citoyens honnêtes, loyaux, intelligents et capables. Et je prétends, que depuis 1848, le mode d'élection pratiqué jusqu'à présent nous a donné d'excellents résultats. Sans doute, nous n'avons pas toujours eu au sein de l'autorité exécutive des hommes de la valeur de ceux dont je viens de prononcer les noms, ce sont là des exceptions, la fleur de ces hommes d'état, ceux qui, comme je le disais tout à l'heure, auraient joué dans n'importe quel pays et sur n'importe quel théâtre, le rôle que leur assignait leur génie politique. Mais d'une manière générale, le pouvoir exécutif de la Confédération, on peut l'affirmer sans crainte, a été composé d'hommes dévoués dont l'activité a été utile et féconde et qui ont été entourés de l'affection et de l'estime du peuple suisse.

Je dis donc que l'argument tiré de l'idéal démocratique ne porte pas, et qu'il s'agit ici, non pas d'une question de principe, mais d'une question d'application et de procédure. Dès l'instant où, grâce au mode actuel, on peut arriver à composer un conseil fédéral tel que celui que nous avons vu à l'œuvre au cours des années disparues, il n'y a aucune raison pour en changer.

On a opposé à juste titre, dans la discussion du projet des initiants, le péril fédératif. M. Scherrer-Füllemann a passé là-dessus comme chat sur braise, ou plutôt il a cru démolir cet argument en quelques phrases plutôt malheureuses et qui ne prouvent rien, il s'est borné à signaler ce fait que les membres du conseil des états jouaient un rôle infime dans la nomination du conseil fédéral, qu'en outre ils ne représentaient plus qu'eux-mêmes et non pas les cantons dont ils étaient les délégués, ce qui était démontré tous les jours dans la pratique, par le fait qu'il y avait souvent des représentants d'un même état qui dans la même question émettaient des votes divergents et contradictoires. Une chose est certaine, c'est que l'argumentation employée par M. Scherrer-Füllemann est contraire à la vérité constitutionnelle puisqu'aux termes de la constitution fédérale la souveraineté de la Confédération se compose de deux éléments, le peuple et les cantons ayant leur représentation dans le conseil national et dans le conseil des états. Quand ces deux éléments constitutifs de la souveraineté fédérale parviennent par une combinaison ou plutôt par une fusion d'ailleurs exceptionnelle et voulue à ce titre, à émettre un vote, la décision intervenue est celle qui répond à l'état fédératif. Mais si vous supprimez l'un de ces éléments, si vous faites nommer les représentants du conseil fédéral, seulement par l'un des éléments constitutifs de la souveraineté de la Confédération, il est certain que l'autre, tout aussi important, disparaît, et que vous marchez incontestablement, que M. Scherrer-Füllemann le veuille ou non, vers l'état unitaire. C'est ce que répondait déjà Ruchonnet à Carteret, dans la discussion de la question au conseil national en 1873; c'est ce qu'affirmait également Numa Droz dans ses écrits et ses discours, c'est ce qu'a répété ce matin M.

Hilty, c'est en un mot la vérité constitutionnelle que toutes les arguties de M. Scherrer-Fülleman ne parviendront pas à détruire.

Autre argument, celui de la méfiance! M. Scherrer-Fülleman prétend qu'il est nécessaire d'avoir un pouvoir exécutif fort, indépendant de l'assemblée législative, pouvant traiter de pair avec cette dernière, toutes les questions qui se posent et ne devant rendre compte qu'au peuple lui-même dont il tiendrait ses pouvoirs.

Messieurs, franchement, je vous avoue que je ne comprends pas ce langage dans la bouche d'un républicain suisse. Ne voit-on pas le danger qu'un tel système ferait courir à nos libres institutions? Nous aboutirions fatalement au bout de quelque temps à l'anarchie et au gâchis.

Je dis donc que la réforme projetée créerait une situation impossible, mauvaise, dangereuse, qu'elle susciterait toute espèce de conflits, mettrait en péril le libre jeu de nos institutions et qu'il n'y aurait peut-être plus qu'un pas à faire — et c'est là le véritable danger — pour arriver, en soustrayant les actes du pouvoir exécutif, du gouvernement, au contrôle de la représentation nationale, à la dictature.

Voulons-nous faire ce pas, démolir ce que nous avons péniblement édifié depuis 1848? Je ne le pense pas. Du reste, ici encore, dans tous les pays libres, le parlement n'est-il pas au-dessus du gouvernement? N'existe-t-il pas une certaine hiérarchie nécessaire des pouvoirs publics? Mais c'est là l'*a. b. c.* du droit public de toutes les nations civilisées. La représentation nationale a toujours été au-dessus du gouvernement. Le pouvoir législatif fait la loi, qui n'est que la forme matérielle et tangible de la volonté nationale. Il est en même temps une autorité de surveillance et de contrôle. C'est à lui que le pouvoir exécutif est appelé à rendre ses comptes. Jamais le conseil fédéral ne s'est senti amoindri, ni désorienté, ni arrêté dans son élan par ce contrôle nécessaire, je le répète, du parlement. Il est resté, au contraire, l'autorité d'initiative par excellence. Vouloir aller plus loin et le soustraire au contrôle et à la surveillance de la représentation nationale, c'est faire également fausse route.

M. le rapporteur de la majorité de la commission a signalé, avec beaucoup d'à propos et de raison, les difficultés qu'il y aurait pour organiser le suffrage universel, de manière à le mettre en mesure de nommer le conseil fédéral.

M. Scherrer-Fülleman prétend que toutes ces difficultés n'existent que dans l'imagination de ceux qui combattent la proposition des initiants, que par conséquent on peut purement et simplement passer outre. Ce n'est pas mon opinion. Je crois, au contraire, qu'en passant de la théorie à la pratique on se heurterait à des difficultés nombreuses et pour ainsi dire insurmontables. Il n'y a rien à ajouter sur ce point à la lumineuse démonstration faite par M. le rapporteur de la majorité. L'argumentation de M. Scherrer-Fülleman n'a pu convaincre personne, parce qu'elle était trop superficielle et n'allait pas au fond des choses. Il n'a pas trouvé l'argument topique qu'il cherchait, pour la bonne raison que cet argument n'existe pas et que toute son habileté était impuissante à le créer.

Enfin, l'honorable député du canton de St-Gall a formulé pour justifier la proposition des initiants, une théorie contre laquelle je m'élève.

M. Scherrer-Fülleman nous a dit textuellement que tous les partis, ayant quelque importance, devaient être représentés dans le conseil fédéral, et que cette nécessité était une condition attachée à la constitution d'un bon gouvernement.

Je dis que cette théorie est fautive, contraire à la doctrine, contraire également à l'expérience des siècles et aux leçons de l'histoire. Il faut méconnaître absolument la nature, l'essence, le caractère particulier du pouvoir exécutif pour admettre qu'on puisse faire figurer sans danger dans sa composition, une représentation de tous les partis. Et pourquoi? Parce que, s'il est admissible, excellent, même nécessaire qu'il y ait, dans le pouvoir législatif, qui représente le pouvoir qui délibère, discute et décide, une représentation de toutes les opinions, cette représentation est loin de s'imposer, au contraire, dans le gouvernement. Au fond, si vous y regardez d'un peu près, le gouvernement n'a pas d'autre chose à faire qu'à exécuter les décisions prises par le pouvoir législatif. C'est-à-dire en réalité par la majorité de ce pouvoir. C'est là son rôle et sa mission. Et, comme dans le parlement, c'est la majorité qui décide à quelle solution le pays s'est arrêté sur une question déterminée, le gouvernement devient ainsi l'exécuteur des volontés de la majorité, qui représente la volonté, le sentiment et la conscience nationales.

Dans tous les pays libres du monde, en effet, on a envisagé que le gouvernement devait être l'émanation de cette majorité, afin d'exécuter ses décisions dans l'esprit qui les avait dictées. C'est la raison pour laquelle on a visé partout à l'homogénéité et à l'unité de gouvernement, sa composition mixte étant envisagée comme une cause de faiblesse.

Nous sommes un peu revenus, il est vrai, dans notre pays, de cette règle absolue, mais parfaitement juste et rationnelle, et que pratiquent tous les états à régime représentatif, particulièrement l'Angleterre, le pays par excellence du parlementarisme. Nous sommes revenus de cette règle, dans les cantons d'abord, envisageant qu'il était sans danger de permettre à l'opposition d'être représentée, même au sein du gouvernement. La pratique que nous avons suivie à cet égard et qui était, je le répète, fautive en théorie, n'a pas donné, je le reconnais, de mauvais résultats dans la pratique. Nous nous sommes bien tirés de cette expérience. Nous en tirerons-nous toujours aussi bien? La question pourrait se poser indéfiniment et n'être jamais résolue, chacun interprétant les faits à sa manière.

Je constate qu'avec ce système, il a pu arriver, ici et là, qu'à un moment donné, dans un canton où les passions politiques étaient surexcitées, la majorité du conseil d'état se soit vue forcée de se réunir en dehors du ou des membres de la minorité, pour délibérer, en caucus, sur certains sujets, afin de ne pas livrer les secrets du parti dominant à l'adversaire. Et je pense qu'un système qui aboutit à de tels résultats est mauvais. Mais, en somme, je ne récrimine pas, parce que de plus en plus dans la politique cantonale, on fait de l'administration, ce qui réduit les inconvénients du système. Mais s'a-

gissant du gouvernement de la Confédération, ce n'est plus la même chose. Le gouvernement de la Confédération est un corps essentiellement politique, ayant des intérêts politiques de premier ordre à sauvegarder et à défendre, ce qu'il ne peut faire utilement que s'il règne dans son sein une indispensable unité de pensée et d'action.

Est-il possible d'admettre que le conseil fédéral se livre à des discussions plus ou moins byzantines au sujet des décisions de la majorité du parlement? Remplirait-il ainsi son rôle de pouvoir exécutif? Je ne le pense pas, et si, par exception, nous avons introduit dans le conseil fédéral un représentant de la plus importante minorité, dont nous avons d'ailleurs fait choix nous-mêmes, il serait dangereux au premier chef d'établir en principe, comme le veut M. Scherrer-Fülleman, que cette représentation des minorités est de droit. L'autorité politique supérieure de la Confédération, chargée de veiller à tous nos intérêts, au dedans et au dehors, doit s'inspirer d'une politique honnête, loyale et ferme, sachant ce qu'elle veut et où elle va.

Or, un conseil fédéral élu dans les conditions que nous indique M. Scherrer-Fülleman et qui serait une véritable macédoine serait insuffisant à remplir cette mission, et je ne comprends pas même qu'on puisse en avoir la pensée.

J'abrège vu l'heure avancée et je conclus.

Vous avez à choisir, en somme, entre deux politiques, comme je le disais au début de ce discours, celle d'un soi-disant idéal démocratique, qui ne répond en réalité, à rien dans le peuple suisse, et celle des réalités contingentes et des résultats acquis. Quant à moi, je n'ai aucun doute sur la réponse que vous ferez vous-mêmes et le peuple ensuite, à la question ainsi posée.

Et je termine en vous rappelant le mot d'un écrivain étranger très distingué qui, après avoir étudié nos libres institutions, rendait à notre pays l'hommage le plus délicat en le définissant comme suit :

« La Suisse est une république tempérée par le bon sens. »

C'est pour ne pas faire mentir cet éloge que je me prononce contre l'initiative populaire tendant à la nomination du conseil fédéral par le peuple et que je me rallie aux propositions de la majorité de la commission.

M. Triquet : Pour la seconde fois je dois reconnaître que je me trouve en désaccord avec mes collègues de la députation genevoise. J'ai entendu développer d'excellents arguments en faveur de la première motion, l'élection du conseil national par le peuple d'après le système proportionnel, mais je dois dire que contre la seconde motion, élection du conseil fédéral par le peuple, je n'ai pas entendu d'aussi bons arguments et je crois pouvoir dire que les rapports de la majorité de la commission, surtout le français, m'ont au contraire fourni quelques arguments en faveur de l'opportunité et presque de la nécessité qu'il y a à ce que la proposition concernant l'élection du conseil fédéral par le peuple soit prise en sérieuse considération par les chambres

et le pays. Je suis heureux de constater que parmi les discours qui ont été prononcés, surtout sur la seconde question, aucun n'a revêtu le caractère personnel que l'on aurait pu craindre de voir surgir; nous avons tous la conviction que le projet qui nous est présenté ne revêt pas ce caractère. Il ne s'agit en aucune façon de critiquer les citoyens éminents et dévoués qui constituent le conseil fédéral actuel, pas plus que ceux qui les ont précédés, il s'agit seulement de savoir si, étant donné les circonstances qui se sont produites surtout depuis 1874, il n'y a pas lieu de donner au peuple suisse un moyen de contrôle plus actif et plus direct que celui qu'il possède aujourd'hui sur le conseil fédéral.

Comme on vous l'a déjà dit, la question n'est pas nouvelle et il n'est pas nouveau non plus qu'un député du canton de Genève s'y montre favorable. M. le rapporteur français de la majorité de la commission a rappelé que l'origine de ce débat eut lieu à l'occasion de la révision de la constitution en 1872, il a dit qu'un citoyen que nous avons vénéré à Genève, M. Carteret, avait omis une opinion semblable à celle des initiants pour la nomination du conseil fédéral. La question remonte encore plus haut et je puis rappeler le nom d'un autre citoyen de Genève, qui lui aussi était partisan de cette manière de voir et l'a soutenue à Zurich, M. Moïse Vautier. Dans la Feuille fédérale où se trouve reproduit le rapport de la commission du conseil national du 21 septembre 1865, je lis ce qui suit :

« L'assemblée de cercle de la société du Grutli dans son adresse datée de Bienne 4 juillet, exprime les vœux suivants :

3. « Election du conseil fédéral par le peuple.

4. « Mode de votation général dans toute la Suisse pour l'élection du conseil fédéral, du conseil national et du conseil des états. »

Plus loin, M. Vautier émettait le vœu que voici :

« Sur les sept membres composant le conseil fédéral, deux au moins devront appartenir à la Suisse romande.

« Le conseil fédéral est renouvelé intégralement après chaque renouvellement du conseil national. »

L'origine de la question est donc antérieure à 1872. Vous pouvez vous étonner qu'un député du plus petit des cantons romands vienne aujourd'hui préconiser l'élection du conseil fédéral par le peuple, vous pourriez sans doute lui objecter que le canton de Genève pourra se trouver préterité et qu'en raison des intérêts considérables que Genève a à défendre aux chambres et au conseil fédéral, un député de ce canton devrait au contraire faire son possible pour perpétuer le système actuel et faire en sorte de rendre plus fréquente la représentation des Genevois au conseil fédéral. Malgré tout je ne partage pas cette manière de voir, et je crois que l'influence du canton de Genève aux chambres et au conseil fédéral, se fera toujours sentir, parce que ces autorités auront toujours de la sollicitude pour les grands intérêts que Genève représente à l'extrémité de la Suisse.

Dans le rapport français de la majorité de la commission, j'ai retenu deux mots qui me suggèrent quelques réflexions. M. le rapporteur di-

sait qu'il ne s'est rien produit depuis 1874 qui soit de nature à nous engager à changer l'état actuel de nos institutions politiques, et il rappelait un mot qu'un autre grand concitoyen, M. Ruchonnet, disait volontiers à ses familiers lorsqu'ils se montraient trop pressés : « la poire n'est pas mûre ! » Le premier bourgeon de cette poire s'est montré en 1865, il est arrivé à l'efflorescence en 1872, en sorte que la poire doit être considérée aujourd'hui comme suffisamment mûre pour pouvoir être cueillie. Il ne s'est rien passé, dites-vous, d'assez grave pour justifier le changement que nous préconisons. Il suffirait de rappeler les lois constitutionnelles importantes qui ont été votées depuis 1874, les compétences considérables qui ont été données au conseil fédéral pour constater jusqu'à l'évidence que l'importance considérable des changements survenus doit faire modifier la façon dont le peuple et les chambres doivent envisager leur situation vis-à-vis du pouvoir exécutif.

Je ne parlerai pas des premières lois : loi sur les fabriques, loi sur la responsabilité civile, loi comportant l'extension de cette dernière, puis la loi à laquelle les chambres précédentes ont été conviées à vouer leurs soins, la loi sur les assurances qui n'a pas été acceptée par le peuple mais dont le principe constitutionnel subsiste. Je m'arrête à deux points et ne veux pas entrer dans les détails. Il faut bien reconnaître que, grâce malheureusement à des circonstances qui n'ont pas dépendu de la volonté du peuple suisse, nous avons dû nous lancer dans une voie dont tous ceux qui pensent d'une manière saine, désirent nous voir sortir, nous nation civilisée, le plus promptement possible. Nous nous sommes lancés dans la voie du militarisme ; nous avons une armée solidement organisée, je veux bien le croire, surtout si je m'en rapporte, non à mes connaissances personnelles, bien que je sois soldat, mais aux dépenses considérables que l'on convie le peuple suisse à faire chaque année. Cette armée de par la compétence que les chambres ont accordée au conseil fédéral, est entièrement dans les mains de ce dernier. Savons-nous si les futurs conseillers fédéraux seront toujours animés de pensées aussi pacifiques que cela a été le cas jusqu'à présent ? Je n'en sais rien ; et dans ces conditions, j'estime que le peuple suisse doit avoir dans sa main à lui, ce qu'il faut pour retenir le conseil fédéral, s'il voulait aller trop loin dans l'utilisation de ce puissant moyen, non pas de paix et de progrès, qui s'appelle l'armée.

Il s'est encore passé un nouvel événement depuis 1874 : l'acceptation à une grande majorité de la loi sur le rachat des chemins de fer. Le conseil fédéral devra présenter un projet aux chambres fédérales qui y apporteront sans doute quelques modifications ; mais d'une manière générale le conseil fédéral restera le maître absolu. Voyez quelle compétence nouvelle lui apportera la loi sur le rachat des chemins de fer. Il aura le droit de diriger cet instrument commercial et industriel selon sa propre volonté, il aura dans sa main une armée considérable de fonctionnaires nouveaux à côté de l'armée armée.

Je dis par conséquent que dans ces conditions, il y a lieu de se demander, si après les multiples transformations qu'ont subi nos institutions poli-

tiques et nos lois, après l'entrée en vigueur du droit d'initiative et du referendum, ce sabot ou ce coup d'épaule donné au législateur, il n'est pas important, dans l'intérêt de la démocratie, de donner au conseil fédéral un contrepoids aux immenses compétences qui lui ont été attribuées par les lois constitutionnelles qui ont été acceptées par le peuple depuis 1874. C'est un des principaux points sur lesquels je me permets d'attirer la sérieuse attention du conseil. Si nous voulons faire cesser les craintes qui se sont manifestées dans une partie de la population concernant les excès que pourrait peut-être commettre le conseil fédéral dans la voie du fonctionnarisme, en particulier à l'égard des chemins de fer, il faut donc examiner très sérieusement la question qui nous est posée, malgré ce qu'a dit notre collègue M. Jeanhenry ; il faut se demander si un contrepoids nouveau ne doit pas être mis de l'autre côté de la balance des intérêts. Avec les compétences nouvelles et énormes dont il sera investi après 1905, le conseil fédéral aura un instrument de pression tel que ni les chambres, de quelque manière qu'elles soient constituées, par la représentation proportionnelle ou non, ni le pays ne pourraient résister.

Comme Genevois et romand, je regrette que le projet des initiants n'ait pas fait une part plus large à l'élément romand. Dans la constitution actuelle du conseil fédéral qui comporte sept membres, il est admis, par l'usage au moins, de donner deux sièges à la Suisse romande. D'après le projet, le nombre des membres du conseil étant porté à neuf, il eût été équitable de donner trois sièges à la Suisse romande. C'est peut-être là une des raisons pour lesquelles le chiffre des signatures recueillies dans la Suisse romande, en particulier dans le canton de Genève, a été si minime. Genève a donné un peu moins de 300 signatures pour l'élection du conseil fédéral par le peuple, alors même que tous savent que la question n'est pas nouvelle et qu'à deux reprises déjà, elle a été posée ici-même. Il n'y avait donc pas de quoi effrayer la population genevoise, mais c'est néanmoins un sentiment de prudence qui a poussé les Genevois et les romands en général, à se dire que la place qui leur était faite dans le nouveau conseil fédéral agrandi n'est plus adéquate à l'extension des compétences de ce conseil. Je crois donc que les auteurs du projet dont je suis partisan, quoique romand, ont eu tort de ne pas faire une place plus large à l'élément romand, mais sur la question de principe je suis parfaitement d'accord et je dis que le projet qui spécifie d'une façon certaine que deux places seront réservées à l'élément romand dans le nouveau conseil est une garantie pour l'élément romand, qu'il ne sera pas prétérité comme cela pourrait avoir lieu sous le régime actuel.

A son art. 96, la constitution fédérale dit : « Les membres du conseil fédéral sont nommés pour trois ans, par les conseils réunis, et choisis parmi tous les citoyens suisses éligibles au conseil national. On ne pourra toutefois choisir plus d'un membre du conseil fédéral dans le même canton. » Cet article n'indique par conséquent pas que les groupes ethniques qui constituent la nation suisse auront droit à une représentation ; j'estime qu'il y a eu là une erreur involontaire de la part du constituant de

1874, parce que, dans le chapitre relatif au tribunal fédéral, à l'art. 107, il est dit : « Les membres et les suppléants du tribunal fédéral sont nommés par l'assemblée fédérale, qui aura égard à ce que les trois langues nationales y soient représentées. » Qui dit trois langues nationales veut dire les trois races, les trois entités ethniques qui constituent la Confédération suisse. Voilà pourquoi, tout en me déclarant partisan du projet, j'aurais voulu que l'on fit à la minorité, une place plus large et précisée d'une façon moins ambiguë. J'aurais voulu que trois membres fussent choisis dans la Suisse romande et au moins un dans la Suisse dite méridionale. De cette façon, j'ai la conviction que, malgré tous les arguments qui ont été invoqués en faveur du statu-quo, la proposition actuelle aurait reçu en Suisse un accueil absolument favorable. Néanmoins, je crois que, malgré cette lacune, la loi sur laquelle nous devons donner notre avis, doit, en tout cas, peut être acceptée par les représentants des trois races qui constituent la nation suisse. Si jusqu'à présent nous avons pu, par une entente loyale entre les deux cents membres des chambres fédérales, obtenir deux ou trois sièges pour la Suisse romande et méridionale, je crois que nous pouvons aussi compter sur le bon sens du peuple suisse, pour qu'une place équitable soit faite à la race qui se trouve en minorité dans le pays. Je ne crois pas, par contre, que les perturbations qui nous sont prédites pour le cas où la loi passerait, se produiraient. Nous avons plusieurs critères du bon sens du peuple suisse. Mais je crains que les citoyens de nos cantons romands ne s'effrayent en entendant dire que la loi fixe à deux seulement le nombre des représentants de la Suisse romande au sein du conseil fédéral; cela aurait un effet préjudiciable dans la Suisse romande, malgré l'élasticité de la loi qui permet d'augmenter ce nombre. Du reste, ce sera plutôt le résultat de circonstances spéciales, des hommes marquants qui se manifestent plutôt qu'une règle établie pour toute la durée de la loi. Le bon sens du peuple suisse se montrera, les questions d'intérêt sur lesquelles il a déjà été appelé à se prononcer, sont de nature à nous rassurer. Je rappelle l'initiative douanière qui, selon moi, a constitué pour l'état politique de la Confédération le plus grand danger que j'ai connu. Si cette initiative avait été acceptée par le peuple, c'eût été d'une façon positive la désagrégation de la Confédération politique pour en faire une Confédération d'états, dont les uns auraient payé et les autres reçu et je crois bien ne pas me tromper en disant que la plupart des citoyens clairvoyants des cantons frontières ont eu, à ce moment-là, le sentiment profond que la question d'intérêt matériel était la dominante du sentiment de nos confédérés de la Suisse centrale, puisque ceux-ci n'avaient rien à perdre et tout à gagner. Eh bien, nous avons vu que, malgré la prime offerte aux électeurs des cantons du centre, le « Beutezug » fut considéré par eux comme une atteinte flagrante portée au faisceau fédéral et que le peuple suisse a rejeté à une très forte majorité, presque dédaigneusement, la prime offerte à l'esprit cantonaliste, malgré certaines considérations politiques et religieuses que je ne veux pas énumérer ici.

C'est là un critère qui me fait dire qu'il y a

assez de patriotisme et de bon sens dans le peuple suisse pour que ce projet soit accepté malgré ses lacunes. Il ne constitue pas une pierre d'achoppement dans le bon acheminement des affaires fédérales; il marquera, au contraire, la route que nous avons suivie jusqu'à présent d'une pierre milliaire que nous saluerons plus tard, lorsque nous aurons compris que les compétences nouvelles du conseil fédéral nécessitaient un changement dans le mode de l'élire.

C'est pour ces raisons que, bien que Genevois, je recommande à l'assemblée et au pays d'accepter le projet qui nous est présenté.

Hirter: Ich kann mir nicht versagen, auf die eigentümliche Beziehung hinzuweisen, in der die beiden Initiativbegehren zu einander stehen. Das erste derselben geht darauf aus, den Nationalrat nach einem neuen System zu wählen und das zweite weiss nichts Besseres zu thun, als diesem nach der Ansicht der Befürworter des Proporztes verbesserten Nationalrat eine Kompetenz zu entziehen. Ich will hier nicht längere Betrachtungen darüber anstellen, ich müsste zu sehr auf die erstere Frage zurückgreifen, und ich will nicht untersuchen, ob vielleicht gerade die Erfahrung mitbestimmend war, dass auch die nach dem Proporz zusammengesetzten Behörden mit ihren Vorlagen jeweilen bei der Volksabstimmung in Kanton und Gemeinden noch weniger Glück hatten, als dies bei den andern der Fall war.

Es ist dem Sprechenden nicht leicht geworden, seinen Entschluss in Bezug auf die zweite Frage zu fassen. Ich muss unbedingt zugestehen, dass es ein schöner Gedanke ist, das ganze Volk solle in einem Verbande seine Regierung selbst wählen. Und schwer ist dem Sprechenden auch der Entschluss geworden, wenn er sich an die Haltung verehrter bernischer Vertreter in dieser Frage erinnerte, die je und je Befürworter der Volkswahl gewesen waren. Aber ich denke, selbst wenn man für etwas eingenommen, ja begeistert ist, kann man sich der Verpflichtung nicht entschlagen, die Bedenken, welche gegen die Lösung der Frage aufgeworfen werden, auf ihren Wert zu prüfen.

Ich will nicht von den föderalistischen Bedenken sprechen. Diese fallen für mich am allerwenigsten schwer in die Wagschale. Dagegen möchte ich meinerseits zu bedenken geben, ob wirklich bei der Einführung der Volkswahl der Ausdruck der Meinung des Volkes vollständig zur Geltung kommt, ob es wirklich die reine Wiedergabe der Volksansicht sein wird, wenn die Wahl so gemacht wird, oder ob nicht vielmehr eine gewisse Gefahr besteht, dass die massgebenden Vorschläge in kleineren Kreisen vorbereitet werden, wodurch die Meinung des Volkes beeinträchtigt würde. Ein anderes Bedenken ist dies: Die Einen empfehlen die Volkswahl von dem Gesichtspunkte aus, dass eine starke Regierung geschaffen werden solle, dass die Stellung des Bundesrates gegenüber der Bundesversammlung eine befestigtere sein solle, die Andern erblicken in der Volkswahl vielmehr eine wirksame Kontrolle über die dem Bundesrat zustehenden reichlichen Kompetenzen. Dieses Auseinandergehen der Meinungen und Erwartungen ist wohl auch dazu geeignet, Bedenken zu erregen.

Gestatten Sie mir, dass ich mich vor allem gegen die Angriffe des Herrn Scherrer-Füllemann auf die Partei, welcher der Sprechende angehört, wende. Herr Scherrer hat darüber geklagt, die Volkswahl werde von vornherein mit Voreingenommenheit beurteilt. Ich glaube, Sie werden das dem Sprechenden nach dem Gesagten nicht zum Vorwurfe machen wollen. Und wenn der Vorwurf erhoben wurde, dass die freisinnige Partei mit ihren Traditionen breche, so möchte ich hier doch wieder hervorheben, dass man für einen Gedanken eingenommen sein und doch wieder die Meinung haben kann, dass der geeignete Moment für die Ausführung noch nicht gekommen sei.

Es wurde von Herrn Scherrer weiter ausgeführt, die freisinnige Partei werde seinerzeit die Volkswahl wieder begehren, sobald ihre Majorität durch den Proporz gebrochen sei. Ich muss solche Meinungen zurückweisen. Es gehört nicht zu den Gepflogenheiten der freisinnigen Partei, je nach den Interessen der Partei die Fragen zu beurteilen; sie hat je und je die Sache selbst und die Beziehung der Fragen zum Wohle des Landes in erste Linie gestellt.

Sodann wurde von Herrn Scherrer der freisinnigen Partei Ausschliesslichkeit vorgeworfen. Derselbe hat ausgeführt, dass in den letzten 20 Jahren das Centrum nur zweimal und die Rechte nur einmal zur Leitung des Nationalrates berufen worden sei. Ich muss von vornherein die Zahl korrigieren, indem doch wohl auch die Wahl von Herrn Cramer-Frey zum Vicepräsidenten, trotzdem sie abgelehnt wurde, in Betracht zu ziehen ist, und wenn Sie dann noch in Betracht ziehen, dass diese Wahlen von Vertretern anderer Parteien in die letzten 8 Jahre fallen, so wird selbst Herr Scherrer zugeben müssen, dass eine Besserung in seinem Sinne stattgefunden hat.

Und was die Vertretung im Bundesrate anbetrifft, so wird jedermann zugeben, dass die Lösung, die gefunden ward, eine glückliche ist, und ich glaube, die freisinnige Partei wird nicht anstehen, mitzuhelfen, auch andern Minderheiten billige Rechnung zu tragen. Aber eines werden Sie von ihr nicht verlangen können, dass sie darauf verzichte, vor allem aus darauf zu sehen, dass die Mehrheit des Bundesrates ihr Gewähr für die richtige Ausführung der Fragen biete, welche sie als für das Land dringlich in Aussicht genommen und auf ihr Programm gesetzt hat. Diese Ansicht ist nicht der Ausfluss des Gefühls der Macht der Partei, es ist vielmehr der Ausfluss des Gefühls der Verpflichtung, welche die Mehrheitspartei übernimmt.

Es wurde heute so viel von den grossen Kompetenzen des Bundesrates gesprochen. Aber ich habe mit Vergnügen konstatiert, dass keiner der Redner je einen Vorwurf in dem Sinne erhoben hätte, dass die Kompetenzen durch den Bundesrat in ungerechter und unrichtiger Weise gehandhabt würden, und wenn ich weiter anführe, dass bei den Wahlen der Beamten niemand die Behauptung wird aufstellen können, dass die Zugehörigkeit der Partei massgebend sei, so werden Sie mit mir einverstanden sein, dass jedenfalls die Kompetenzen durch den Bundesrat in neutraler Weise ausgeübt werden. Das Zeugnis müssen wir den Mitgliedern des Bundesrates ausstellen, dass bei ihnen treue

Hingebung und guter Wille zur Lösung der ihnen anvertrauten Aufgaben herrschen.

Es wird von Seiten der Initianten namentlich auch die Erhöhung der Zahl der Bundesräte auf 9 empfohlen und dabei insbesondere auf die wachsenden Kompetenzen und die vermehrte Arbeit hingewiesen. Allein ich möchte hier gleich wieder betonen und damit auch auf die von Herrn Triquet geäusserte Befürchtung antworten, dass gerade die Eisenbahnorganisation so selbständig geschaffen ist, dass der Bundesrat mit derselben, wenn sie einmal fertig dasteht, wenig zu thun haben wird. Wir nehmen es andern nicht übel, wenn sie ihre Meinungen vertreten, wir nehmen es ihnen auch nicht übel, wenn sie gegen uns in den Streit ziehen und wenn jeder in seiner Art seine Meinung verfährt; aber dagegen lehnen wir uns auf, dass man uns andere Beweggründe als die Sache selbst unterschiebt.

Nun möchte ich vor allem aus den Befürwortern der Volkswahl folgende Fragen vorlegen: Haben Sie bedacht, wie viele und welche Fragen auf das Jahr 1903 von uns zu lösen sind? Haben Sie bedacht, dass gerade auf Beginn des Jahres 1903 die Eisenbahnverstaatlichung zur Ausführung kommt? Haben Sie in Berechnung gezogen, dass auf die gleiche Zeit die Erneuerung der Handelsverträge in Aussicht zu nehmen ist? Haben Sie auch überlegt, dass vorgängig den Handelsverträgen ein Generalzolltarif ausgearbeitet wird? Glauben Sie nun, dass die Stellung des Bundesrates bei den Verhandlungen mit den Eisenbahngesellschaften, bei den Verhandlungen über die Finanzierung, bei den Verhandlungen mit den andern Staaten gekräftigt und gestärkt wird, wenn Sie und das Volk eine andere Wahlart desselben beschliessen? Ich halte nicht dafür. Und haben Sie auch darüber nachgedacht, welche Bewegung durch diese Frage im Volke entsteht? Ich bin auch damit einverstanden, der Satz, dass des Bürgers erste Pflicht die Ruhe sei, sei nicht mehr gültig; ich halte vielmehr dafür, dass seine erste Pflicht die Arbeit in seinem Berufe, dann aber auch die thätige Mitarbeit an den öffentlichen Geschäften ist. Aber diese Arbeit muss in einem gewissen Masse gehalten werden, der Bürger darf nicht mit grossen und schweren Fragen, welche gleichzeitig gelöst werden sollen, überladen werden. Wenn Sie bedenken, dass sich auf die Frage der Handelsverträge, auf die Feststellung des Generalzolltarifs hin die beruflichen Interessentengruppen sammeln werden, dass hier und dort die gleichen Interessen sich zusammenfinden werden, dass andererseits auch die Parteien ein Wort mitsprechen werden, und wenn Sie ferner in Betracht ziehen, dass dann gleichzeitig die erste Wahl des Bundesrates durch das Volk stattfinden sollte, so werden Sie mir zugeben, dass das zuviel des Guten ist.

Der Herr Berichterstatter der Minderheit hat sein Referat mit dem schönen Citate geschlossen: «Es ist ein Frevel, grüne und unreife Früchte von den Bäumen zu schütteln und damit in das Tagewerk einer kommenden Generation einzugreifen. Aber es ist ein nicht geringerer Frevel, das Tagewerk zu versäumen, zu dem man berufen ist.» Ich halte dafür, das Tagewerk, zu dem wir berufen sind, ist vor allem aus die richtige Durchführung der Eisenbahnverstaatlichung, die richtige Durchführung der Abschlüsse der Handelsverträge. Das sind Daten, die ein-

gezeichnet sind, unverschiebbar. Dies wollen wir wohl bedenken, und für die Lösung dieser Fragen wollen wir die nötige Zeit, die nötige Kraft und das nötige Interesse des Volkes aufsparen. Ich möchte Sie an die Lehre des 20. Mai erinnern, die wohl dahingeht, dass auch dessen, was gut ist, nicht zu viel sein darf. Hätte man nicht alles miteinander gebracht, hätte man in den Räten das vorgeschlagene einfachere Werk nicht kompliziert, so wäre dem Versicherungsgesetze vielleicht ein besseres Schicksal vorbehalten gewesen.

Wir haben hier in den Räten die Vorarbeit für die Erledigung wichtiger Fragen im Volke draussen zu besorgen, und unsere Pflicht ist es, das ganze Arbeitsfeld zu überblicken und so einzuteilen, dass alles zu seiner Zeit richtig gelöst wird. Es ist nicht die Furcht vor dem Volksentscheid, nicht das Bedenken der Minderung des Einflusses der Partei, sondern die Meinung, die in der Empfehlung der Ablehnung des Begehrens liegt, ist die, dass das Volk an der Lösung der wichtigen Fragen, die ich Ihnen angeführt habe, viel mehr interessiert ist, als an der Wahlart des Bundesrates.

In diesem Sinn empfehle ich Ihnen, Ihre Meinung dem Volke in ablehnendem Sinne kund zu thun.

Gschwind: Es sind anlässlich der Debatte über das Proportionalwahlverfahren und dann heute wieder eine grosse Anzahl von Citaten gefallen. Ich will deren keine weitern anführen, sondern Ihnen nur die Wahrnehmung kund geben, die ich während der Campagne über die Versicherungsgesetze gemacht habe. Ich bin nicht einer von denen gewesen, welche die Ehre gehabt haben, an diesen Gesetzen mitzuarbeiten; trotzdem bin ich ein eifriger Befürworter des schönen Werkes gewesen und ich habe mich sowohl in der Presse, als in Versammlungen und an andern Orten lebhaft dafür ausgesprochen. Aber überall habe ich die Erfahrung gemacht, dass gegenüber unserer Bundesverwaltung ein grosses Mass von Misstrauen herrscht, ein Misstrauen, das zu beseitigen wir allen Grund haben. Und wenn wir dieses Misstrauen beseitigen, so werden wir auch jene Fragen, von denen Herr Hirter sprach und die bis 1903 gelöst werden müssen, viel besser lösen können, als wenn wir das Misstrauen bestehen lassen. Und zu dessen Beseitigung ist nach meiner Ansicht ein sehr gutes Mittel das Entgegenkommen gegen die Initianten in Bezug auf die Volkswahl des Bundesrates. Wir werden dann, wenn jene Angriffe wieder kommen, in der Lage sein, sagen zu können: Ihr habt ja die Mittel in der Hand, den Bundesrat selbst zu wählen. Wir werden unser Volk darauf aufmerksam machen können, dass es ja alle 3 Jahre Gelegenheit hat, die Thaten der Bundesratsmitglieder Revue passieren zu lassen und daran Kritik zu üben. Wir werden dann auch solche Vorkommnisse nicht mehr erleben, wie sie sich im Hinterlande des Kantons Glarus ereignet, wo in einer grossen Versammlung keiner die Namen aller Bundesräte nennen konnte.

Man wendet allerdings ein, dass unser Volk gar nicht fähig sei, die Kandidaten zu kennen, und deshalb sei es absolut nicht in der Lage, die richtige

Wahl zu treffen. Der gleiche Ton wurde auch angeschlagen, als in den Kantonen die Volkswahl der Regierung eingeführt wurde. Heute aber wird es keinem einzigen Bürger mehr einfallen, an diesem demokratischen Institute zu rütteln.

Es waren ja sehr hervorragende Männer und zwar Männer von der radikal-demokratischen Partei im Bunde, welche sich immer und immer wieder für die Volkswahl des Bundesrates ausgesprochen haben. Ich nenne vor allem Herrn Carteret, sodann den Zürcher Scherrer und in neuester Zeit Herrn Bundesrat Oberst Emil Frey. Mit der Volkswahl ersparen wir uns dann auch jenes nicht gerade schöne Schauspiel, dass aus den kleinsten und kleinlichsten Gründen Männer in den Bundesrat gewählt werden, dagegen wiederum tüchtige Männer nicht. Wir werden es auch nicht mehr erleben, dass es einer oder mehreren Coterieen möglich sein wird, tüchtige und hervorragende und verdiente Männer aus dem Bundesrate herauszuekeln.

Herr Professor Hilty hat letzthin in einer Rede ausgeführt, dass wir mit schnellen Schritten amerikanischen Zuständen entgegengehen würden, wenn die Volkswahl des Bundesrates zur That und Wahrheit werden sollte. Ich halte das für eine riesige Uebertreibung und kann kaum glauben, dass es Herrn Professor Hilty ernst war, als er diesen Satz aussprach. Wir alle wissen, wie die wirtschaftlichen Zustände in Amerika sind, ganz anders, als bei uns. Wir wissen, aus wie vielen Nationen und aus wie vielen nach Amerika ausgewanderten Bürgern — bessern und schlimmern — die amerikanischen Staaten bestehen. Das wissen wir alle, und wir müssten uns wundern, wenn die Korruption nicht platzgegriffen hätte, und wir dürfen uns nicht wundern, wenn dort die Wahlen mit dem Dollar in der Hand gemacht werden.

Das kann man vom Schweizervolke nicht sagen. Man kann ruhig behaupten, dass in denjenigen Kantonen, in denen vor 10 oder 20 Jahren das Glas Wein und auch das Geld noch eine Rolle spielte, das heute nicht mehr oder nur noch in geringem Masse der Fall ist. Die Wahlsitten haben sich gebessert, und so dürfen wir nach meinem Dafürhalten ohne Zaudern und Angst dem Schweizervolk die Wahl des Bundesrates übertragen.

Ich begreife nun vollkommen das Centrum, dass es sich heute unserm Begehren nicht anschliessen kann. Es würde ja seinem politischen Glauben untreu, wenn es das thäte. Ich begreife auch den rechten Flügel der freisinnig-demokratischen Partei, denn dieser ist in solchen Fragen je und je nur dem Namen nach demokratisch gewesen. Aber was ich nicht begreife, das ist die Haltung der Linksfreisinnigen, deren Väter, deren Vorgänger die Urheber des Postulates sind. Die Linksfreisinnigen von heute verleugnen ihren politischen Glauben!

Die Volkswahl, sie wird kommen, ob wir sie heute empfehlen oder nicht, ob sie das Volk in der folgenden Abstimmung annimmt oder nicht. Noch heute Morgen hat mir ein hervorragendes Mitglied des Bundesrates zugestanden, dass die Wahl des Bundesrates durch das Volk in nicht allzu ferner Zeit zur Wahrheit werde. Warum soll man nun nicht schon heute, wo dieses kolossale Misstrauen gegenüber der Bundesbürokratie, gegenüber der Centralverwaltung herrscht, warum sollen wir nicht

heute schon für die Volkswahl stimmen, wenn wir doch wissen, dass sie kommen wird? Ich möchte die warnende Bitte an die wahrhaft freisinnigen Elemente der freisinnig-demokratischen Partei richten, heute von der ausgegebenen Parole keinen Gebrauch zu machen, sondern zum alten Glauben zurückzukehren und frisch und fröhlich zum Postulate zu stimmen.

Präsident: Das Wort hat noch Herr Bähler zu einer kurzen Erklärung.

Bähler: Bevor die Abstimmung erfolgt, habe ich noch folgende Erklärung zu Protokoll zu geben: «Der Unterzeichnete, mit dem Grundsatz der Wahl des Bundesrates durch das Volk einverstanden, kann aber gleichwohl zum vorliegenden Initiativvorschlag nicht stimmen: 1) weil die Wahl nicht aus dem Schweizervolk, sondern nach beschränkenden Vorschriften aus den Kantonen getroffen werden soll; 2) weil namentlich durch den Ausdruck «romanische Schweiz» ein Begriff in unsere Bundesurkunde gebracht wird, dessen Konsequenzen für die Einheit des Vaterlandes nicht unbedenklich sind. Er enthält sich daher der Abstimmung».

Präsident: Das Wort ist nicht weiter verlangt; die Diskussion ist geschlossen. Es ist mir der Wunsch ausgesprochen worden, die Abstimmung möchte unter Namensaufruf erfolgen. Wer dieses Begehren unterstützt, ist gebeten, sich zu erheben. — Sie haben beschlossen, die Abstimmung unter Namensaufruf vorzunehmen.

Abstimmung. — Votation.

Für den Antrag der Kommissionsmehrheit, mit Nein, stimmen die Herren:

(Ont voté non, c'est-à-dire accepté la proposition de la majorité de la commission, MM.:)

Abegg, Ador, Amsler (Zürich), Amsler (Meilen), Bangerter, Benziger, Berchtold, Berger, Berlinger, Déchat, Brosi, Bühler (Bern), Bühler (Graubünden),

Bürgi, Calame-Colin, Cavat, David, Defayes, Degen, Dinichert, Dinkelmann, Egloff, Eigenmann, Eisenhut, Erismann, Favon, Fehr, Fonjallaz, Freiburghaus, Frey, Gallati, Gaudard, Geilinger, Germann, Gisi, Gobat, Grieshaber, Heller, Hess, Hilty, Hirter, Hörni, Iselin, Iten, Jäger, Jeanhenry, Kern, Kurz, Locher, Lüthy, Lutz (Lutzenberg), Martin, Meister, de Meuron, Moser (Bern), Mosimann, Müller, Muri, Oyez-Ponnaz, Paillard, Piguët, Pioda, v. Planta, Ritzchel, Rossel, Secrétan, Sonderegger (Herisau), Sonderegger (Appenzell), Steiger, Thelin, Ursprung, Vigier, Vincent, Vital, Wild, Zimmermann, Zschokke, Zumstein, Zurbuchen (79).

Für den Antrag der Kommissionsminderheit, mit Ja, stimmen die HH.:

(Ont voté oui, c'est-à-dire accepté la proposition de la minorité de la commission, MM.:)

Baldinger, Bioley, Bossy, Büeler, Curti, Decurtins, Fellmann, Folletéte, Gächter, Gottofrey, Gschwind, Hänggi, Hidber, Hofmann, Joos, Keel, Kündig, Kuntschen, Loretan, Lurati, Lutz-Müller, Motta, Nietlisbach, Perrig, Risch, Scherrer-Füllemann, Schmid (Luzern), Schubiger, Schwander, Staub, Triquet, Vogelsanger, Wullschleger (33)

Der Abstimmung enthalten sich die HH. Bähler, Erni und Niederberger.

(Se sont abstenus MM. Bähler, Erni et Niederberger.)

Herr Bühlmann, als Präsident, stimmt nicht.
(M. Bühlmann, comme président, ne vote pas.)

Abwesend sind die HH.:

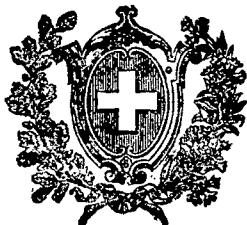
(Sont absents MM.:)

Blumer, Borella, Buser, Decoppet, Delarageaz, Forrer, Grand, Hochstrasser, Jenny, Köchlin, Künzli, Lagier, Manzoni, Ming, Neuhaus, Pestalozzi, Rebmann, Ruchti, Rusconi, Schmid (Uri), Schobinger, Stadler, Steinemann, Steinhauer, Suter, Théraulaz, Will, Wyss, Zürcher (29).

Präsident: Ich habe Ihnen noch mitzuteilen, dass die HH. Wyss und Neuhaus sich wegen dringenden Geschäften entschuldigen liessen mit der Erklärung, dass sie für den Antrag der Kommissionsmehrheit gestimmt hätten.

Dieses Traktandum ist damit erledigt und geht an den Ständerat.

Amtliches
stenographisches Bulletin
der
schweizerischen Bundesversammlung

N^o 24

BULLETIN
STÉNOGRAPHIQUE OFFICIEL
DE
L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE

Abonnements: Jährlich Fr. 2. — für die Schweiz, Fr. 4. — für das übrige Postvereinsgebiet. In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.
Abonnements: Un an: Suisse fr. 2. —, Union postale fr. 4. —. On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux.

Tarifwesen der schweizerischen Bundesbahnen.

Entwurf des Bundesrates.

17. November 1899.

Bundesgesetz

betreffend

das Tarifwesen der schweiz. Bundesbahnen.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates
vom 17. November 1899;
in Ausführung des Art. 13, litt. A, Ziffer 3, des
Bundesgesetzes betreffend die Erwerbung und den
Betrieb von Eisenbahnen für Rechnung des Bundes
und die Organisation der Verwaltung der schweize-
rischen Bundesbahnen vom 15. Oktober 1897,

beschliesst:

I.

Allgemeines.

Art. 1. Für die Tarifbildung der schweizerischen
Bundesbahnen sind die Bestimmungen dieses Gesetzes
massgebend.

Art. 2. Die Tarife sind für das gesamte Netz
der Bundesbahnen nach einheitlichen Grundsätzen
zu erstellen.

Die Taxen sind überall und für jedermann gleich-
mässig zu berechnen.

Es darf niemandem ein Vorzug in irgend einer
Form eingeräumt werden, der nicht unter gleichen
Umständen allen andern gewährt wird.

Art. 3. Sämtliche Tarife und Transportbedingun-
gen, jede Aenderung an denselben und an den be-
stehenden Taxen, sowie jede Gewährung von Tax-
ermässigungen auf dem Rückvergütungswege sind vor
Inkraftsetzung gemäss den Vorschriften des Bundes-
gesetzes betreffend den Transport auf Eisenbahnen
und Dampfschiffen vom 29. März 1893 dem Bundes-
rate zur Genehmigung vorzulegen und öffentlich
bekannt zu machen und zwar in der Regel mindestens
14 Tage vor ihrem Inkrafttreten.

Anträge der Kommission des Ständerates.

Vom 29. Mai 1900.

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates, wo nichts
anderes bemerkt ist.

Art. 1. Für die Erstellung der Tarife der
schweizerischen Bundesbahnen sind die Bestimmun-
gen dieses Gesetzes massgebend.

Ist zu streichen.

Art. 3. Die allgemeinen Tarifvorschriften, die
internen allgemeinen Personen- und Gütertarife und
die von denselben abweichenden Tarifbestimmungen
und Taxgrundlagen für den Verkehr mit dem Aus-
land, sowie jede Aenderung an denselben sind vor
Inkraftsetzung dem Bundesrat zur Genehmigung vor-
zulegen.

Bezüglich aller auf dieser Grundlage erlassenen
Tarifmassnahmen, mit Inbegriff von Taxermässigungen
auf dem Rückvergütungswege, steht dem Bundesrate

Initiativbegehren. A. Proportionalwahl des Nationalrates (I. Volksbegehren)

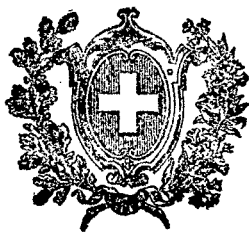
B. Wahl des Bundesrates durch das Volk. BB vom 21. Juni 1900 (verworfen)

Initiative populaire. A. Election proportionnelle du Conseil national (Ire initiative)

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1900
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1900_004
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.06.1900 - 17:00
Date	
Data	
Seite	325-335
Page	
Pagina	
Ref. No	20 027 016

Amtliches
stenographisches Bulletin

der
schweizerischen Bundesversammlung



N^o 29

BULLETIN

STÉNOGRAPHIQUE OFFICIEL

DE
L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE

Abonnements: Jährlich Fr. 2. — für die Schweiz, Fr. 4. — für das übrige Postvereinsgebiet. In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.
Abonnements: Un an: Suisse fr. 2. —, Union postale fr. 4. —. On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux.

Ständerat. — Conseil des états.

Sitzung vom 20. Juni 1900, vormittags 8 Uhr. — Séance du 20 juin 1900, à 8 heures du matin.

Vorsitz: } Herr *Leumann*.
Présidence: }

Tagesordnung: — *Ordre du jour:*

**Initiativbegehren für die Proportionalwahl des Nationalrates
und die Wahl des Bundesrates durch das Volk.**

*Demandes d'initiative tendant à l'introduction du système proportionnel dans les élections du conseil national
et à la nomination du conseil fédéral par le peuple.*

(S. die Verhandlungen des Nationalrates S. 217 ff. hievor. — Voir les débats du conseil national p. 217 et suivantes ci-devant.)

Präsident: Ich erteile dem Herrn Berichterstatter zunächst das Wort über den ersten Teil des Initiativbegehrens.

Scherb, Berichterstatter der Kommission: Der Bundesrat berichtet unter dem 22. September 1899 an die eidgenössischen Räte, dass Volksbegehren betreffend die Proportionalwahl des Nationalrates und die Wahl des Bundesrates durch das Volk eingegangen seien. Für das erstere Begehren sind 64,685 Unterschriften eingelangt, von denen 207 ungültig erklärt wurden; für das letztere giengen 56,350 Unterschriften ein, von denen 319 als ungültig dahinfallen. Da bei beiden Begehren das verfassungsmässig geforderte Minimum der Zahl der Unterschriften erreicht ist, so übermittelt der Bundesrat sämtliche Akten der Bundesversammlung zur weitem Behandlung. Es ist Sache des Bundesrates, die Zahl der gültigen Unterschriften zu ermitteln und festzustellen, ob nach Massgabe der Verfassung ein Volksbegehren vorliege. Es besteht darnach für die Räte keine Veranlassung, eine Ueberprüfung vorzunehmen und in dieser Beziehung in weitere Erörterungen einzutreten, um so weniger, als keine Beschwerden erhoben worden sind.

Der Art. 121 der Bundesverfassung und in Ausführung desselben das Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Verfassungsrevision geben genaue Anleitung über die Behandlung solcher Begehren durch die Bundesversammlung. Beide Begehren sind sogenannte formulierte Initiativen, ausgearbeitete Entwür-

fe, die als solche ohne irgendwelche Aenderung der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten sind. Die Bundesversammlung hat sich ihrerseits darüber schlüssig zu machen, ob sie dem Entwurf zustimme oder nicht. Zudem hat sie auch das Recht, einen die nämliche Verfassungsmaterie beschlagenden Revisionsentwurf festzustellen und gleichzeitig mit dem Volksbegehren zur Abstimmung zu bringen. Nur dann, wenn ein übereinstimmender Beschluss der beiden Räte hinsichtlich ihrer Stellungnahme zu dem ausgearbeiteten Initiativentwurf nicht zu stande kommt, ist der letztere ohne weiteres der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten. Die Räte haben also gegenüber dem Volksbegehren eine bestimmte Stellung einzunehmen. Sie haben zu erklären, ob sie dem Volksbegehren zustimmen oder nicht, und es geht nicht an, dass die Bundesversammlung diese Volksbegehren einfach an die Abstimmung der Stände und des Volkes leite, ohne sich darüber auszusprechen.

Nach Art. 8 des Gesetzes haben die Räte innert Jahresfrist Beschluss zu fassen. Diese Frist beginnt selbstverständlich mit dem Zeitpunkt, in welchem der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Akten überreicht, im vorliegenden Fall mit dem 22. September 1899 und läuft also am 22. September 1900 ab. Der Nationalrat hat in Sachen bereits Beschluss gefasst und schreibt unterm 8. Juni an den Ständerat: «Wir beehren uns, Ihnen mitzuteilen, dass wir beschlossen haben, bei Traktandum Nr. 6, Doppelinitiative, ad 1, Proportionalwahl des Nationalrates,

und ad 2, Wahl des Bundesrates durch das Volk, dem Volk die Verwerfung der eingereichten Initiative zu empfehlen.»

Der Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission, bestehend aus den Herren v. Arx, Battaglini, Isler und dem Sprechenden, liegt Ihnen gedruckt vor. Derselbe geht dahin, Zustimmung zu dem Beschluss des Nationalrates zu beschliessen. Dieser Antrag bezieht sich auf beide Begehren, weil der Beschluss des Nationalrates uns als Ganzes übermittelt wurde.

Anträge derjenigen Mitglieder der Kommission, die nicht zu der Mehrheit zählen, liegen keine vor. Ich bin Ihnen in dieser Beziehung einigen Aufschluss schuldig. Die Kommission hat das Traktandum in zwei Sitzungen beraten. Die erste Sitzung fand schon im Mai statt, also bevor der Nationalrat Beschluss gefasst hatte. Diese Sitzung war zur Orientierung nötig, weil unser Rat, obschon er die Priorität nicht hatte, dieses Traktandum unter allen Umständen im Laufe dieser Session zu erledigen hatte. Bei der Sitzung im Mai waren von 7 Mitgliedern 6 anwesend. Herr Python wohnte den Verhandlungen nicht bei. Von den 6 anwesenden Mitgliedern erklärten 5, dass sie den beiden Begehren nicht zustimmen, und eines der anwesenden Mitglieder sprach sich für Zustimmung zu den Volksbegehren aus. Man einigte sich aber dahin, dass diese Beratung nur den Charakter einer vorläufigen Besprechung haben solle und dass man die definitive Entscheidung bis nach Erledigung der Sache durch den Nationalrat verschiebe. Nachdem der Nationalrat am 8. Juni seinen Beschluss gefasst hatte, wurde die Kommission sofort besammelt. Bei dieser entscheidenden Sitzung waren die Herren Muheim und Python abwesend. Ihre Ansichten konnten daher nicht festgestellt werden. Die genannten Herren sind nun heute anwesend und werden ihre Anträge stellen. Herr Ritschard erklärte in dieser zweiten Kommissionssitzung, dass er beiden Volksbegehren zustimme, dass er sich aber vorbehalten müsse, seine Anträge im Rate selbst zu stellen. So kam es, dass der Vorsitzende der Kommission nicht in der Lage war, Ihnen die Anträge von Minderheiten gedruckt vorlegen zu können.

Ich gehe zu der Besprechung des ersten Volksbegehrens, Proportionalwahl des Nationalrates, über. Das Begehren, die Mitglieder des Nationalrates mit dem Proportionalssystem zu wählen, ist nicht neu. Dasselbe wurde schon wiederholt geltend gemacht, so namentlich bei Anlass der Verfassungsrevision im Jahre 1874, dann durch Motionen. Ich verweise auf die Motion Zemp und Genossen, sowie auf die Motion Wullschleger. Bis jetzt hat man sich aber dieser Anregung gegenüber ablehnend verhalten. Ueber dieses Verfahren ist schon so viel gesprochen und geschrieben worden, dass ich es für unnütz halte, mich in weitläufige Erörterungen über den Wert oder Unwert des Begehrens zu ergehen. Nachdem die grosse Schlacht im Nationalrate geschlagen ist, schwindet zudem das Interesse an der Sache. Es kann nicht viel Neues vorgebracht werden, sondern immer die gleichen Gründe für oder gegen. Ich nehme an, auch die Diskussion werde nicht viel Belehrung schaffen. Immerhin bin ich als Referent verpflichtet, den Standpunkt der Mehrheit der Kommission zu begründen.

Zur Begründung des Proporztes spricht man von

Gerechtigkeit und Billigkeit, von Berücksichtigung der Minderheiten u. s. w. Dieser allgemeine Gesichtspunkt scheint mir aber nicht massgebend zu sein, weil im politischen Leben Gerechtigkeit und Billigkeit, im gewöhnlichen Sinne aufgefasst, nicht zur Anwendung kommen. Entscheidend ist allein das Gesamtwohl, das Interesse des Gemeinwesens, des Staates. Darnach richtet sich auch die Staatsform, das Wahlverfahren, der ganze staatliche Organismus. Es ist überhaupt in solchen Dingen unmöglich, wie bei einem mathematischen Lehrsatz, festzustellen, ob das Eine gut und das Andere schlecht, das Eine besser und das Andere weniger gut ist. Es kommt auf die Verhältnisse an. Eines schickt sich nicht für alle. Man verfolgt mit dem Proporz allerdings überall den gleichen Zweck, nämlich zu ermöglichen, Personen in die Behörden zu wählen, die ohne den Proporz nicht gewählt würden. Das wäre an sich kein Uebel. Denn gewiss können es Personen sein, die vermöge ihrer Fähigkeiten und ihres Patriotismus in hohem Masse sich eignen würden, Mitglieder der Behörden zu sein und die dem Gemeinwesen grosse Dienste leisten könnten. Aber das scheint mir nicht entscheidend zu sein. Bekanntlich kann man nicht alle wählen, die dazu geeignet wären, sondern nur eine beschränkte Zahl. Ein Verfahren, wonach eine verhältnismässig kleine Zahl von Wählern einen Repräsentanten bestimmen würde, wäre nur dann vorzuziehen, wenn der Nachweis geleistet werden könnte, dass diejenigen, die das Zutrauen der Mehrheit der Wähler besitzen, minderwertig wären. Bis jetzt spricht aber die Präsumtion wenigstens dafür, dass die Wähler selbst diese Auffassung nicht haben.

Wenn man Vergleichen anstellt und sagt, der Proporz sei in diesem oder jenem Staat oder in diesem oder jenem Kanton in der Schweiz eingeführt und dem Proporz gehöre die Zukunft, so vergisst man jeweilen, zu untersuchen, ob auch die Voraussetzungen, welche die Einführung dieses Wahlverfahrens veranlasst haben, die gleichen seien. Wenn die Einführung des Proporztes in einzelnen Kantonen mit Rücksicht auf die besondern Verhältnisse eine heilsame Wirkung hatte und den Frieden und eine gedeihliche Fortentwicklung im staatlichen Leben sicherte, so ist damit noch durchaus nicht dargethan, dass der Proporz für die andern Kantone, und noch viel weniger für den Bund, der ein viel komplizierterer Organismus ist, als die Kantone, notwendig ist. In der Kommission erklärten Mitglieder, dass sie der Idee des Proporztes sympathisch gegenüberstehen, dass sie grundsätzlich für den Proporz seien, aber doch dafür halten, dass es nicht richtig sei, dieses Wahlverfahren im Bund einzuführen, namentlich nicht im Sinne des Volksbegehrens, über das wir uns auszusprechen haben.

Das Volksbegehren hat folgenden Wortlaut:

«Art. 73 der Bundesverfassung ist aufgehoben und wird durch folgenden Artikel ersetzt:

«Die Wahlen für den Nationalrat sind direkte. Sie finden nach dem Grundsatz der Proportionalität statt, wobei jeder Kanton und jeder Halbkanton einen Wahlkreis bildet. Die Bundesgesetzgebung trifft über die Ausführung dieses Grundsatzes die näheren Bestimmungen.»

Dieses Begehren leidet an einem Hauptgebrehen. Der Proporzgedanke ist nämlich nicht konsequent

durchgeführt. Die Kantone und Halbkantone sollen je einen Wahlkreis bilden. Das hat zur Folge, dass in 7 Kantonen nicht nach dem Proporz gewählt werden kann, weil die Anzahl der zu Wählenden zu gering ist. Diesen Mangel müssen auch die Proporzfreunde zugeben, wenn anders sie ihrem Grundsatz treu bleiben wollen. Opportunitätsrücksichten haben da den Ausschlag gegeben. Man musste sich sagen, dass der Proporz nie angenommen würde, wenn die Kantongrenzen nicht geachtet würden. Nach diesem Vorschlag hätten wir also Nationalräte, die nach dem Proporz gewählt werden und andere, die nach dem bisherigen System des Majorzes gewählt werden. Damit wird eine Rechtsungleichheit geschaffen, für welche eine innere Nötigung durchaus nicht besteht. Auch die grosse Ungleichheit der Wahlkreise unter sich, z. B. Bern-Schwyz, Zürich-Basel, Waadt-Thurgau, hat etwas Stossendes. In dem einen Wahlkreis werden 27 Nationalräte gewählt, in dem andern 5 u. s. w. Will man den Proporzgedanken für den Nationalrat richtig durchführen, so mache man aus der ganzen Schweiz einen einzigen Wahlkreis, was aus praktischen Rücksichten allerdings kaum angehen würde, oder man mache möglichst gleich grosse Dreier-, Vierer- oder Fünferwahlkreise ohne Rücksicht auf die Kantongrenzen. Wenn man glaubt, durch gesetzgeberische Vorschriften die Minderheit bei den Nationalratswahlen berücksichtigen zu müssen, so thue man es auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft in gleicher Weise. Gleiches Recht für alle!

Ein weiterer Mangel ist nach meiner Auffassung der, dass die Ausführung des Grundsatzes der Proportionalität der Bundesgesetzgebung überlassen wurde und nicht bereits wenigstens die Grundzüge in der Verfassung festgestellt sind. Dies ist nicht ohne Bedeutung. Das Majoritätssystem ist klar und jedermann verständlich. Man muss die Mehrheit, mehr als die Hälfte, ob eine Stimme oder mehr ist gleichgültig, haben. Anders verhält es sich beim Proportionalssystem. Da weiss man nur, dass nicht die Mehrheit gilt, sondern etwas ganz anderes, der sogenannte Wahlquotient. Dann kommen noch das Panaschieren, Kumulieren und andere Dinge dazu. Aber man ist nicht im klaren darüber, wie das gemacht werden soll. Es giebt verschiedene Systeme, denen man je nach dem Standpunkt des Sprechenden Gutes oder Schlechtes nachsagt. Aber ein einfaches, allgemein verständliches System ist bis jetzt nicht erfunden worden und wird wohl kaum erfunden werden, da die ganze Einrichtung eine Kunstlei ist. Wir hatten jüngst Gelegenheit in den Räten, mit kantonalen Gesetzen über den Proporz Bekanntschaft zu machen. Diese Bekanntschaft war nicht besonders ermutigend. Ich könnte wenigstens nicht sagen, dass mich diese Gesetze für die Proporzidee besonders begeistert hätten, und wenn einst mein Heimatkanton mit dem Glück beschert werden sollte, den Proporz einführen zu dürfen, so würde ich jedenfalls dieses System nicht empfehlen. Trotz aller Versicherung, man wolle nur das Wohl der Minderheiten, schaut doch der Pferdefuss der Machtfrage ganz deutlich hervor, und ich ziehe die Brutalität des Majorzes vor. Derselbe scheint mir aufrichtiger zu sein. Wir hatten auch Gelegenheit, unter der Leitung des Herrn Herzog-Weber, eines begeisterten Proporzfreundes, vor

einigen Jahren in diesem Saale das Proportionalwahlverfahren zu erproben. Ich weiss nicht mehr welches System es war. Ich glaube, es war das Hagenbachsche. Ich habe für solche komplizierte Sachen kein Verständnis und deshalb auch kein Gedächtnis. Es ist mir nur in Erinnerung, dass das Verfahren, obgleich es ausschliesslich vom Ständerate besorgt wurde, nicht zur Zufriedenheit ausfiel. Herr Oberst Rieter, ein guter Patriot und hervorragendes Mitglied des Centrums, stand auf allen Listen, wurde aber nicht gewählt. Wenn das am grünen Holz geschieht, wie wird die Sache erst gehen, wenn die sogenannte Wahlmache auf den Plan tritt! Eine kleine rührige Minderheit kann nicht nur einen eigenen Repräsentanten durchbringen, sondern auch die Wahl der Mehrheit gegen ihren Willen beeinflussen. In der eigenen Partei selbst kann eine kleine rührige Gruppe entscheiden, wer zu wählen ist. Das ist nach meiner Auffassung nicht recht und wird auf unsere Wahlsitten nicht wohlthätig wirken. Wie steht es ferner mit den Ersatzmännern, die nachrücken, wenn sie unterdessen das Zutrauen ihrer Wähler verlieren? Man sollte also, um entscheiden zu können, ob Proporz oder nicht Proporz, ein klares Bild haben, wie der Proporz organisiert werden soll. Das Volksbegehren enthält nicht die leiseste Andeutung darüber. Nur die Wahlkreisfrage ist in demselben erledigt und zwar in einer Weise, die nicht angebracht ist.

Wie steht es mit dem Bedürfnis einer so tief eingreifenden Aenderung unseres Wahlverfahrens? Dabei kann nicht die Ansicht derjenigen Politiker massgebend sein, die fern von dem politischen Kampfe in den reinen Sphären der Theorie leben und in der stillen Studierstube über die Wohlfahrt des Landes nachdenken. Auch der Wunsch einzelner, gewählt zu werden oder der Wunsch einzelner Gruppen, eine besondere Vertretung zu haben, kann nicht massgebend sein. Es sollte ein wirklich greifbares Bedürfnis vorhanden sein. Gibt es nun in unserm Schweizerlande Minoritäten, die bei der bisherigen Wahl des Nationalrates unterdrückt sind und nicht zum Worte kommen? Ich glaube nicht. Wenn es vielleicht da oder dort, in Zürich, Basel, Genf oder anderswo wünschenswert wäre, dass der X, Y oder Z gewählt werde oder dass diese oder jene Gruppe eine bessere Vertretung erhalte, so kann dies doch keinen Grund abgeben, im ganzen Lande mit einem System, das sich im grossen und ganzen gut bewährt hat, zu brechen. Wir haben in unserm Vaterland der Verschiedenheiten genug in Stadt und Land, Berg und Thal, Deutsch und Welsch, in religiösen und socialen Anschauungen. Sie alle sind vertreten, und es erscheint gewiss überflüssig, noch weitere Nuancen zu berücksichtigen. Im Gegenteil wäre ein Zusammenfassen von nöten, damit nicht die kleinen und kleinlichen Interessen in den Vordergrund treten, sondern das grosse allgemeine Interesse zur Geltung kommen kann.

Zudem haben wir in unserm Bundesorganismus, anders als in den Kantonen, zwei gesetzgebende Körper, den Nationalrat und den Ständerat, die durchaus gleichberechtigt sind. Die Wahl des Ständerates beruht nicht auf dem Gedanken weder des Majorzes noch des Proporzes, sondern auf dem Gedanken der Souveränität der Kantone. Aber wenn man von dem historischen Werden der Kantone

absieht, so tritt in der Konstituierung des Ständerates eine schreiende Ungleichheit zu Tage, insofern der kleinste Kanton die gleiche Vertretung hat wie der grösste. Ich gehöre nicht zu denjenigen, welche den Ständerat abschaffen oder ihm eine andere Gestaltung geben möchten. Ich halte es zur Zeit vom Guten, dass er besteht und zwar so besteht, wie er besteht. Aber es scheint mir, dass die Einführung des Proporz auch eine Aenderung des Ständerates nach sich ziehen muss. Man sagt, der Proporz berühre den Ständerat nicht. Aeusserlich gewiss nicht. Aber man muss die Sache im Zusammenhang betrachten. Man kann in der Wahlart eines der beiden Räte nicht eine so tief eingreifende Aenderung vornehmen, ohne sich die Frage vorzulegen, ob dieselbe nicht auch für den andern eine Aenderung nach sich ziehen muss. Die beiden stehen in gegenseitiger Beziehung zu einander. Ich weiss nicht, was die Zukunft bringen wird. Aber ich habe die Ueberzeugung, dass die Einführung des Proporz im Nationalrat auf die Zusammensetzung des Ständerates einen Einfluss haben muss.

Was gewinnt man mit dem Proporz für die Beratungen im Nationalrat? Man sagt, sehr viel, indem der Rat alle Meinungen in demselben Verhältnisse, in welchem sie im Wahlkörper vertreten sind, enthalte. Das ganze Volk gelange so zur Vertretung, und die Interessen aller seien gewahrt. Ich halte das für eine irrtümliche Meinung. Nach meiner Ansicht wird durch den Proporz das Parteigetriebe im Rate in nachteiliger Weise accentuiert werden, indem die grossen allgemeinen Gesichtspunkte in den Hintergrund treten und die Interessen der verschiedenen Minoritäten sich Geltung zu verschaffen suchen. Es liegt auf der Hand, dass einer, der von einer verhältnissmässig geringen Zahl von Wählern ernannt wird, sich verpflichtet fühlt, den Standpunkt seiner Wähler zu vertreten. Er ist gleichsam eingeschworen auf das, was seine Wähler wollen. Er hat, wenn auch nicht rechtlich, so doch faktisch ein imperatives Mandat. Man kann dann vielleicht das erhabene Schauspiel geniessen, dass ein Abgeordneter bei der Beratung einer die allgemeinen Interessen berührenden Frage erklärt, er halte die Sache zwar für gut, könne aber als Vertreter seiner Partei nur dann dazu stimmen, wenn man seiner Partei das und das zusichere, oder dass er erklärt, er müsse vor seiner Stimmabgabe erst seine Wähler befragen, wie das auch schon vorgekommen ist. Man weiss allerdings, dass wir in unserm Lande nur mit Kompromissen etwas zu stande bringen. Aber bis jetzt waren es doch immer grössere Teile des Landes und der Bevölkerung, welche Berücksichtigung verdienten und deren Vertreter auch in der Mehrheit das Wohl des Ganzen nicht aus dem Auge verloren. Die Erfahrung lehrt übrigens, dass die Minoritäten nur in der Negation stark sind. Sie thun sich zusammen, um gegen etwas, das von der Mehrheit angestrebt wird, Front zu machen. Aber zum Schaffen können sie sich aus dem einfachen Grund nicht zusammethun, weil die verschiedenen Interessen dem entgegenstehen. Liegt es wirklich im Interesse einer fruchtbaren Arbeit, auf dem Wege des Proporz dafür zu sorgen, dass auch die kleinsten Minoritäten Berücksichtigung finden, die sich dann gegenseitig bekämpfen oder die sich

nicht zusammenfinden können im Sinne thatkräftigen Wirkens für das Gemeinwohl und so der Stellung der Regierung des Landes nachteilig werden? Oder glaubt man vielleicht, dass wenn nicht alle Ansichten im Rate vertreten seien, dem Lande nützliche Ideen nicht zur Geltung gelangen? Die guten Ideen machen ihren Weg selbst, und ihre Verwirklichung hängt nicht davon ab, ob irgend ein Vertreter im Rate dafür einstehe. Es giebt noch andere Mittel, denselben im Volke Eingang zu verschaffen und das Volk entscheidet in letzter Linie.

Und fragen wir uns schliesslich: Giebt es im Volke ausser den bereits erwähnten natürlichen Verschiedenheiten besondere Parteien, die, sofern sie nicht bereits eine Vertretung haben, mit Recht eine solche verlangen können? Gewiss giebt es Parteien. Es giebt Radikale, Liberale, Konservative, Socialisten, Ultramontane und wie sie alle heissen. Sie machen oft viel Geräusch; aber bei näherem Zusehen kann man bemerken, dass diese Parteien eigentlich aus einer kleinen Anzahl von Bürgern bestehen, aus Berufspolitikern, aus solchen, welche die öffentlichen Blätter bedienen und in den Versammlungen und Vereinen das Wort führen. Für die grosse Masse des Volkes sind diese Parteien blosser Namen ohne Inhalt. Man zählt sich zwar äusserlich zu der einen oder andern Partei. Es gehört auch zum guten Ton oder es findet es einer in seinem Interesse, ein Radikaler, Konservativer oder Socialist zu heissen. Aber wenn materielle Fragen zur Entscheidung kommen, so verschwinden im grossen und ganzen die gewöhnlichen Parteigegegensätze, und es machen sich ganz andere Gesichtspunkte geltend. Ich berufe mich zum Beweis für diese Behauptung auf die Abstimmung über das Bankgesetz, über die Verstaatlichung der Eisenbahnen und auf die jüngste Abstimmung über die Versicherungsgesetze. Der Bürger nimmt unbekümmert um seine Partei Stellung zu einer konkreten Vorlage. So scheint es mir schwer zu halten, sofern man dem Proporz eine sachliche Grundlage geben will, und ohne eine solche hätte er überhaupt keinen Sinn, die Minoritäten, denen eine Vertretung gebührt, genau zu umschreiben. Die Sache spitzt sich meiner Ansicht nach auf das Persönliche zu, in der Meinung, dass die Parteien sich mit Bezug auf die zu wählenden Personen und nicht mit Bezug auf Sachen bilden. Wenn es sich aber nur um Personen handelt, die im Rate sitzen sollen und nicht um die Vertretung grundsätzlicher Auffassungen, so ziehe ich meinerseits unbedingt vor, solche Abgeordnete gewählt zu sehen, welche das Vertrauen der Mehrheit besitzen.

Der Proporz erscheint mir, wenn er unter Umständen vielleicht auch als Heilmittel gute Dienste zu leisten vermag, als etwas Gemachtes und Gekünsteltes und für ein gesundes Staatswesen, wie es der Bund ist, nicht zutreffend. Es ist gewiss ein guter Gedanke, die Ansichten Aller zu hören und ein ausschliessliches Parteiregiment nicht aufkommen zu lassen. Aber der Proporz ist nicht der richtige Weg zur Verwirklichung; dieses Gedankens, um so weniger, als bis jetzt kein System gefunden worden ist, das allgemein klar und jedem verständlich wäre. Ich glaube, wir thun besser daran, statt uns um so formale Dinge zu streiten, in anderer Weise die verschiedenen Auffassungen, die im Lande herrschen, zu berücksichtigen, indem

wir ernstlich suchen, was uns vereint — und es giebt der Berührungspunkte mancherlei, wo es sich um das Wohl des Landes handelt — und indem wir den Sinn für die Achtung der Meinungen Anderer pflegen.

Ich habe in meinem Referat vielleicht über Dinge gesprochen, die nicht Gegenstand der Kommissionsberatung waren und die mehr meine persönliche Auffassung verraten. Ich bitte die Herren Kommissionsmitglieder, mich zu berichtigen und zu ergänzen, wenn sie es für nötig halten.

Im übrigen empfehle ich Ihnen den Antrag der Mehrheit der Kommission, dem Nationalrate zuzustimmen, d. h. die Initiative betreffend die Proportionalwahl des Nationalrates zu verwerfen.

Ritschard: Erlauben Sie mir vorerst einige persönliche Bemerkungen. Ich stimme für die Empfehlung der Proportionalwahl. Was die Berichterstattung anbetrifft, so rede ich nur für meine eigene Person und bin deshalb für das, was ich sage, nur mir selbst verantwortlich. Ich sah mich deshalb auch nicht veranlasst, ein geschriebenes Referat hierher zu bringen. Wenn man nur für sich selbst Bericht erstattet, so ist natürlich die Verantwortlichkeit eine viel kleinere und man kann sich viel besser den Zufälligkeiten eines mündlichen Referates überlassen.

Ich hatte ursprünglich gegen die beiden Initiativen verschiedene Bedenken, und diese Bedenken sind auch heute nicht vollständig geschwunden, und das Bedenken, das ich bei der Proportionalwahl hatte, machte mich anfänglich geneigt, eher dagegen Stellung zu nehmen. Ich habe dann das Bedenken nochmals geprüft und bin dazu gekommen, dasselbe für mich zu beseitigen. Für mich war für beide Begehren schliesslich der Grundgedanke massgebend und ferner einige Detailpunkte, und weil nun der Grundgedanke der beiden Begehren nicht erst von heute, sondern schon aus früheren Zeiten stammt, so bin ich zu der von mir erwähnten Stellung gelangt.

Was den Proporz anlangt, so bin ich im Kanton schon zweimal dafür eingetreten, und nun würde es eigentümlich sein, wenn ich auf eidgenössischem Boden eine andere Stellung einnehmen würde. Es mögen ja zwischen den kantonalen und eidgenössischen Wahlen Unterschiede existieren; aber für mich waren sie nicht schwerwiegend genug, um mich zu veranlassen, für die Wahl des Nationalrates einen andern Standpunkt einzunehmen, als für die kantonalen Wahlen.

Ein Bedenken betraf meine Stellung zu meinem Heimatkanton. Ich weiss nicht, was der Kanton Bern zum Proporz sagen wird; wahrscheinlich wird er dagegen sein, und wenn die Sache so gestanden wäre, dass die Bundesversammlung endgültig über die Einführung des Proporz zu entscheiden gehabt hätte, so wäre es meine Pflicht gewesen, mein Mandat in die Hände des Kantons zurückzulegen, weil ich die Verantwortlichkeit nicht hätte übernehmen wollen, den Kanton in einer Sache zu binden, in der er nicht gebunden sein will. Nun steht aber die Sache nicht so, sondern wir haben uns nur darüber

zu äussern, ob wir der Initiative zustimmen wollen oder nicht; das Volk ist vollständig frei, es kann über meine Meinung zur Tagesordnung schreiten. Und deshalb habe ich kein Bedenken getragen, die von mir erwähnte Stellung einzunehmen. Meine Empfehlung wird überhaupt in der Sache keine grosse Rolle spielen und meine Stimme in dem grossen Kanton sehr wahrscheinlich verhallen. Wir haben ja die Erfahrung gemacht, dass das Volk unter Umständen von derartigen Empfehlungen geringe Notiz nimmt. Wir haben vor kurzer Zeit in der Bundesversammlung mit allen gegen eine Stimme das Versicherungsgesetz angenommen und dem Volke empfohlen, und trotz dieser fast einstimmigen Empfehlung ist das Volk über unsere Stimme zur Tagesordnung geschritten.

Nach diesen Bemerkungen mehr persönlicher Natur gehe ich zur Sache selbst über. Allerdings stelle ich mir nicht die Aufgabe, die ganze Frage nach allen Seiten wieder aufzurollen. Es hat ja darüber eine weitschweifige Diskussion im Nationalrate gewaltet. Die Frage ist auch nicht neu, und ich werde mich deshalb begnügen, einige wenige Streiflichter auf die Sache zu werfen.

In dieser Beziehung habe ich zunächst — was mir besonders wichtig zu sein scheint — einige Konstatierungen zu machen, und ich möchte Sie bitten, dieselben einige Momente in Ihrem Gedächtnis zu behalten.

Vorerst konstatiere ich, dass in diesem Saale wohl niemand ist, der der Minderheit nicht eine Vertretung geben will, so wenig wie im Nationalrate. Dieser Gedanke hat seinen klassischen Ausdruck in dem schönen Worte gefunden, das Herr Hüly ausgesprochen hat: «Die Vertretung der Minderheiten ist ein sittliches Gebot.» Das ist der beste Titel, den man in der vorliegenden Sache anführen kann. Während das rechtliche Gebot oft nur formellen äusseren Gehalt und Wert hat, hat das sittliche Gebot einen innern, unwandelbaren und unverlierbaren Wert. Es entspricht gewissermassen einer Ordnung über den Menschen und nicht einer Ordnung durch die Menschen. Es kann allerdings Fälle geben, wo das sittliche Gebot seinem eigenen Schicksale, seiner eigenen Schwere überlassen werden kann. In andern Fällen aber muss es durch ein rechtliches Gebot geschützt werden, in Fällen, wo zu dessen Durchführung zu wenig sittliche Kräfte zur Verfügung stehen. Und derartige Fälle haben wir in mannigfacher Weise.

Es ist ein sittliches Gebot: Du sollst nicht stehlen. Aber das sittliche Gebot würde nicht genügen, es bedarf der Unterstützung durch ein rechtliches Gebot. Deshalb haben wir durch das Strafgesetz dem sittlichen Gebot ein Zwangsgebot zur Verfügung gestellt. Es ist ein sittliches Gebot, welches besagt: Wenn du zwei Röcke hast, so sollst du einen dem geben, der keinen hat. Man könnte allerdings in der heutigen Zeit hinter einem derartigen Spruche etwas Kommunistisches, Socialistisches wittern, und so ist es vielleicht besser, wenn ich sage: Es ist ein sittliches Gebot, dass wir für die Armen sorgen. Aber auch diesem sittlichen Gebot haben wir ein Rechtsgebot zur Seite gegeben durch die Ordnung der staatlichen und gemeindlichen Armenpflege. Und weil wir gerade von Wahlen sprechen: es ist gewiss ein sittliches Gebot, dass wir den Willen

der Wähler nicht durch Vorspiegelungen und Bestechungen trüben sollen. Aber auch diesem sittlichen Gebot muss ein rechtliches Gebot zur Seite gestellt werden, das seinen Ausdruck in den Strafen wegen Wahlbestechungen findet.

Und nun der Proporz. Nach dem Wort des Herrn Hilty ist derselbe ein sittliches Gebot. Genügt aber dieses rein sittliche Gebot? Und hat es Kraft genug, um sich durch sich selbst zu verwirklichen? Stehen ihm Menschen und Verhältnisse zur Seite, die kräftig genug sind, um dieses sittliche Gebot zur Wahrheit zu machen? Da bin ich durchaus nicht der Meinung des Herrn Professor Hilty und derjenigen, die uns damit trösten: überlassen wir den Proporz, die Vertretung der Minderheiten, dem freien Willen der Parteien; sie werden mit der Zeit ungefähr gleich gut zu ihrer Vertretung gelangen, wie mit einem förmlichen Rechtsgebot. Wir haben Beispiele genug, dass dem nicht so ist. Ich könnte Ihnen Beispiele aus Kantonen erzählen, deren herrschende Richtung nicht meiner Partei angehört, wo dieses sittliche Gebot oft niedergetreten wird. Ich könnte Ihnen aber auch Kantone nennen, deren Mehrheit die gleichen politischen Ansichten hat, zu denen ich mich bekenne, die aber — ich muss das gestehen — das sittliche Gebot der Minderheitsvertretung ebenfalls schon oft auf die Seite geschoben und mit Füßen getreten hat.

Jedenfalls stecken wir also in dieser Beziehung noch sehr in den Kinderschuhen, und unser sittliches Thun ist da noch sehr wenig entwickelt. Man wird mich auf verschiedene Kreise hinweisen, in denen der freiwillige Proporz gehandhabt wird. Wenn Sie aber aufrichtig sind und näher zusehen, so werden Sie doch in den meisten Fällen die Wahrnehmung machen, dass diese Zugeständnisse an die Minderheit im eigenen Interesse geschehen und nicht deshalb, weil man der Minderheit zum Recht verhelfen will. Man wird oft gewahren, dass die Aufnahme dieser oder jener geachteten Persönlichkeit der Gegenpartei auf der eigenen Liste der eigenen Partei gute Dienste leistet. Oft auch muss man sich sagen, dass da oder dort die Sache nicht mehr so fest steht und dass ein Entgegenkommen geboten ist. Kurzum, wenn man dieses Spiel der Politik verfolgt, so wird man in der Mehrzahl der Fälle gewahren, dass man da im Grunde nicht einer sittlichen Pflicht, sondern dem Gebot der Klugheit und des eigenen Interesses folgt.

Es wäre ja ein schöner und erhabener Standpunkt, wenn wir dieses sittliche Gebot der Minderheitsvertretung haben würden. Aber die Erfahrungen sprechen dagegen, und ich glaube kaum, dass das Verhalten in der nächsten Zukunft ein viel anderes sein wird. Denn seien wir da offen: jede Partei will herrschen, und sie soll auch herrschen wollen. Denn jede Partei muss die Ueberzeugung von der Berechtigung dessen haben, was sie vertritt, was sie als dem Lande zum Heil gereichend erachtet, und da ist es, wenigstens subjektiv genommen, auch ein sittliches Gebot, dass die Parteien darnach trachten, die Herrschaft in die Hand zu bekommen. Und so wird es auch sein, die Parteien werden nach der Herrschaft streben. Der Mensch ist ja zum Herrschen viel mehr, als zum Gehorchen veranlagt. Dies meine erste Konstatierung.

Und nun ein weiterer Punkt. Warum teilen wir

das Land in Wahlkreise ein? Natürlich vorerst aus physikalischen Erwägungen. Aber bei diesem Vorgehen liegt zum grossen Teile auch der Gedanke zu Grunde, dass man es doch für notwendig und angezeigt erachtet, den Minderheiten eine Vertretung zu gewähren, und das ist ja nur möglich, wenn man Wahlkreise macht, Dreier-, Vierer-, Fünferkreise u. s. w. Damit ist die Möglichkeit eher gegeben, dass die Minderheiten zu ihrem Rechte kommen, und darin liegt indirekt auch die Anerkennung des Rechtes der Minderheiten. Allerdings ist dieses Mittel für die Berücksichtigung der Minderheiten ein durchaus unvollkommenes, ein Instrument, das bei gegebenem Anlasse seinen Dienst versagt. Aber ich muss doch konstatieren, dass in diesem Vorgehen indirekt eine gesetzliche Anerkennung des Rechtes der Minderheiten existiert.

Eine weitere Konstatierung ist nicht uninteressant. Es hat schon häufig bei der Neueinteilung der Wahlkreise der Gedanke, den Minderheiten Gerechtigkeit widerfahren zu lassen, Platz gegriffen. Der erste Fall betrifft den Kanton Freiburg. Dort war der Zustand eine zeitlang der, dass der Minderheit kein Vertreter zuerkannt wurde. Nach den Ausführungen des Herrn Scherb sollte man meinen, er könne sich darüber leicht trösten. Er tröstet sich auch für die Minderheiten sehr leicht, und doch haben sich einmal die Minderheiten auch etwas ins Zeug gelegt und sich nicht so rasch getröstet. Damals, in den 80er Jahren — ich habe jene Verhandlungen, die zwar von etwas anderen Gesichtspunkten ausgingen, auch mitgemacht — damals hat man gesagt, das gehe nicht an, die Minderheit müsse auch zu einer Vertretung kommen. Es könnte im Kanton Freiburg 1000 Jahre gehen, bis es einmal dazu käme. Und so hat man erklärt: wir geben der Minderheit von Gesetzes wegen einen Vertreter, und man hat dann einen neuen Wahlkreis geschaffen, das Murtenbiet in Verbindung mit der Stadt Freiburg, wodurch man für die Minderheit eine Garantie glaubte geschaffen zu haben. Das ist nun die Einführung der Minderheitsvertretung in optima forma auf gesetzlichem Wege. Dieses Instrument hätte mit der Zeit allerdings bald versagt. Die Verhältnisse in jenem Bezirk änderten sich etwas, und es hieng einmal an einem Haar, dass nicht die Minderheit wieder in die Brüche gieng.

Ein zweiter Fall ist die Schaffung des Tessinerkreises. Auch dort war von der ultramontanen Partei die Minderheit niedergetreten worden; man hat es für notwendig gehalten, gerade in dem Kanton, wo die Parteileidenschaften so gross sind, der Minderheit zu Hülfe zu eilen, und man hat das gethan, indem man einen Kreis schuf, von dem man sicher annehmen konnte, dass die Minderheit zu einer Vertretung komme. Ich halte aber dieses System für unzukömmlich. Denn unterdessen haben sich die Verhältnisse im Tessin wieder geändert, und die Partei, die früher obenauf war, ist jetzt in Minderheit. Allerdings hat die Mehrheitspartei in politisch durchaus richtiger Weise der Minderheit eine Vertretung gewährt; aber die gesetzliche Ordnung, die damals geschaffen wurde, würde heute nicht mehr ausreichen, um der nunmehr ultramontanen Minderheit zu ihrem Rechte zu verhelfen.

Und nun komme ich zu dem dritten, meiner Ansicht nach interessantesten Falle gesetzlicher

Regulierung der Minderheitsvertretung. Dieser Fall wird mir, weil ich die Verhältnisse etwas näher kenne, Gelegenheit geben, einige allgemeine Betrachtungen anzuknüpfen. Im bernischen Jura war lange Zeit die freisinnige Partei in der Mehrheit, allerdings oft so, dass die Stimmen sich bis zu 300, 200 und noch weniger, einander nahe kommen. Die Ultramontanen petitionierten mehrmals, im Jahre 1880 schon und dann wieder bei der letzten Volkszählung. Da wurde nun ihrem Begehren Rechnung getragen; man sagte sich, wie bei den Kantonen Freiburg und Tessin: die Minderheit ist gross, aber sie kommt doch nicht zu ihrer Vertretung, freiwillig giebt man ihr nichts, und man hat damals den Jura in zwei Kreise geteilt, in den hintern, ultramontanen und den vordern, protestantischen. Man liess also da das sittliche Gebot und den freiwilligen Proporz fahren und setzte an dessen Stelle das Rechtsgebot.

Damit komme ich auf etwas allgemeinere Betrachtungen. Die Regelung im Jura hat sich möglichst schlecht bewährt: Die Parteikämpfe blieben im hintern, ultramontanen Kreise nicht aus und die Sache ist immer auf der Wage. Dermalen haben die Parteien einen Kompromiss geschlossen, nicht etwa aus Herzensgüte, sondern weil keine Partei sicher war, dass sie die Mehrheit erhalte. Die Verhältnisse können sich aber ändern.

Und im vordern Teil? Während man da früher einen Kampf um Sachen und politische Ueberzeugungen hatte, ist an dessen Stelle jetzt ein reiner Kampf um Personen getreten. Statt dieser grossen politischen Kämpfe, wo Meinung gegen Meinung, Ueberzeugung gegen Ueberzeugung steht, haben wir im vordern Teile einen Kampf von Thatschaft gegen Thatschaft, vom Préfet des einen Kreises gegen einen Préfet aus einem andern Kreise. Und etwas Traurigeres giebt es nicht, als diesen Personenkampf, wo nur eine Person gegen die andere sich in die Schanze wirft. Und es ist das ein ganz unwürdiges Spiel, auch mit Rücksicht auf die Wähler selbst. Es giebt nichts Widerwärtigeres, als diese Verherrlichung des einen und die Herabsetzung des andern, und die Wahlunsitten werden in diesen Personenkämpfen mehr platzgreifen, als in den Sachenkämpfen.

Das ist der dortige Zustand. Die Einteilung im Jura hat aber noch ein anderes Uebel gehabt. Man hat ein politisch immerhin zusammengehöriges Ganzes vollständig auseinandergérissen, einen Landesteil, der durch die Sprache und das Recht geeint ist, zum guten Teil die gleichen Sitten hat und in gewissen Beziehungen auch geeinigt ist gegenüber dem alten Kanton.

Das wäre nun alles unterblieben, wenn man im Jura den Proporz gehabt hätte. Sie hätten, was Sie wollten: der Minderheit eine Vertretung geschaffen, den ganzen Wahlkreis, der so viele gemeinsame Interessen hat, aber als politische Einheit beisammen gelassen und zudem diese leidigen Personenkämpfe verhütet. Das ist eben das Gute an dem vorgeschlagenen Verfahren, gegenüber der frühern Wahlkreisgeometrie, die doch nur etwas Künstliches ist. Viel besser als diese künstlichen Dinge ist die Einführung des Proporz.

Angesichts dieser meiner Konstatierungen sage ich, dass wir alle mehr oder weniger im Proporz engagiert und dass wir alle ein bischen damit ein-

verstanden sind. Denn, wie schon erwähnt, betrachte ich die Minderheitsvertretung als ein sittliches Gebot. Sie haben in verschiedenen Fällen den gesetzlichen Proporz auf Ihre Fahne geschrieben, die Sie allerdings am heutigen Tage zurollen.

Nachdem ich diese Konstatierungen, die nicht in Abrede zu stellen sind, gemacht habe, gehe ich weiter, um die Sache auch noch nach einer andern Richtung kurz zu beleuchten. Ich will natürlich nicht alle die Gründe anführen, die für den Proporz sprechen, denn wer zu viel sagt, sagt schliesslich nichts. Aber mir scheint ein Argument schon mehr ins Gewicht zu fallen.

Alle Souveränität, aller Wille ist in der Republik schliesslich auf das Volk zurückzuführen. Die Repräsentation dieses Willens ist nur ein Notbehelf. Da wo das Staatswesen sehr klein ist, wird man diesen Notbehelf nicht bedürfen. Da kann das Volk die grosse Zahl der Geschäfte selbst beurteilen und behandeln. Und es sind hier so viel Minderheiten möglich, als Bürger da sind. In einer Landsgemeinde z. B. ist diese Theorie möglich, weil jeder sein eigener Herr ist. Natürlich bilden sich da auch Parteien, aber diese sind eben anwesend und keine Partei ist bei der Behandlung der Staatsgeschäfte ausgeschlossen.

In den grössern Staatswesen greift natürlich die Repräsentation statt, es kann da nicht jeder sein eigener Vertreter sein. Nun haben Sie da, wo die Geschäfte von der Bürgerschaft direkt besorgt werden, die weitgehendste Berücksichtigung der Minderheiten. Da aber, wo die Staatsgeschäfte durch Vertreter erledigt werden, wird dieser Satz ganz auf den Kopf gestellt, da soll die Majorität ausschliesslich Herr und Meister sein. Das ist gerade die Negation der Minderheiten, und das reimt sich nicht zusammen. Wenn man vom Urgrund der Dinge ausgeht, von dem stimmfähigen Bürger, so kann man nicht zu einem Wahlsystem kommen, nach dem die Repräsentation nur aus einer Partei bestehen kann.

Ich glaube, gegen diese Argumentation lässt sich nichts einwenden, wenigstens wäre ich sehr begierig, zu erfahren, wie sie widerlegt werden könnte.

Und nun einige Einwendungen, die auch heute wieder vorgebracht worden sind. Man sagt: Ihr habt kein System, kein Prozedere, um das, was ihr wollt, in zuverlässiger Weise anzubahnen. So viel ich aber erfahren habe, existieren Systeme, die allerdings nicht vollkommen, aber doch besser sind, als das bestehende System. Da braucht es allerdings kein Kopfzerbrechen; mit dem Majorz ist die Sache rasch abgethan. Wie Herr Scherb selbst gesagt hat, greift da die brutale Gewalt Platz, da hören alle Finessen auf. Ich frage Sie aber: Haben Sie in andern menschlichen Einrichtungen immer gerade das absolut richtige System und die absolut zutreffende Form? Ich verweise Sie auf das Referendum. Hatten Sie bei dessen Einführung Klarheit über dessen richtige Form? Noch heute haben Sie das nicht! Es wird noch heute darüber geklagt, dass dem Volke zu viel vorgelegt werde. Andere sagen wohl, das müsse so sein. Aber so viel ist sicher, dass heute die richtige, ideale Form noch nicht gefunden ist. Und so in manchen andern Dingen auch. Um nur auf das Recht zu verweisen. Findet etwa der Gesetzgeber das Recht immer in der vollkommenen Form, in der wir es wünschen?

Keineswegs! Es ist ein Streben nach diesem idealen Rechte, aber wir haben es noch nicht, wir suchen nach dem Besten. Auf diesen Trost müssen wir auch in der vorwürfigen Sache die Gegner verweisen. Bis wir das Richtige gefunden haben, behelfen wir uns mit dem etwas Unvollkommenen.

Und wie steht es mit der territorialen Durchführung des Proporz? Jeder Kanton soll einen Wahlkreis bilden. Daran nimmt man Anstoss. Vorerst sagt man: ihr führt den Proporz nicht für alle Kantone durch, nur für die Kantone mit mehr als 2 Vertretern, ihr schafft da eine Rechtsungleichheit. Das ist bis zu einem gewissen Punkte richtig. Aber ich muss darauf aufmerksam machen, dass dormalen andere Rechtsungleichheiten bestehen auf dem Boden des Majorzes, an denen niemand Anstoss nimmt. Der Kanton Uri hat z. B. einen Vertreter zu wählen. Er wird mit etwa 1600, 1700 Stimmen gewählt. Im ersten Kreise des Kantons Zürich ist es aber vorgekommen, dass Männer, trotzdem sie 10,000 Stimmen hatten, nicht gewählt wurden. Das ist auch eine Rechtsungleichheit und zwar auf dem Boden des Majorzes; diese stelle ich der andern gegenüber und jedenfalls wird die Rechtsungleichheit im Kanton Zürich gehoben, indem dann jedenfalls einer, der 9 oder 10,000 Stimmen erhält, gewählt sein müsste. Ich habe ferner darauf hinzuweisen, dass man in verschiedenen Kantonen dieses gemischte System auch hat. Es ist allerdings nicht nach meinem Geschmack; aber es ist trotz des Artikels der Bundesverfassung betreffend die Rechtsungleichheit genehmigt worden, auch neuerdings für den Kanton Schwyz. Ich habe um so weniger Grund, mich an dieser Rechtsungleichheit allzu sehr zu stossen, weil ja das Bedürfnis in den Kantonen, die Sache so zu ordnen, vorhanden ist. Und wenn wir auch im Kanton Bern dazu kommen sollten, den Proporz einzuführen, so würden wir das gemischte System jedenfalls auch wählen.

Ich sage mir ferner: auch wenn einzelne Kantone vom Proporz ausgeschlossen sind, so werden gerade die innern Kantone mit der Zeit dazu kommen, diese Rechtsungleichheit aufzuheben. Auch dort kann die Minorität nicht lange von der Vertretung ausgeschlossen bleiben, und man wird dann einen Ausweg finden, der meines Erachtens darin besteht, dass man eben einige Kantone zusammenlegt. Wie man durch Flurgesetze Grundstücke zusammenlegt, so werden wir eben hier mit der Zeit dazu kommen, gewissermassen ein politisches Flurgesetz zu machen, und so werden die Minderheiten dieser Kantone auch zu ihrem Rechte kommen, und gerade diese Kantone werden sich am besten darein finden, dass sie in dieser schwierigen Situation zusammengehen. Die, welche auf dem Rütli sich zusammenfanden, werden, wie ich hoffe, auch wieder zusammenkommen, nicht um Landvögte zu vertreiben, sondern um die Nationalräte zu wählen.

Ich kann mich also über diese Rechtsungleichheit trösten. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass wegen dieser Rechtsungleichheit nicht etwa die Bundesverfassung in die Schranken gerufen werden kann. Wir machen hier einen neuen Verfassungsartikel und sind dabei vollständig frei. Die Bundesverfassung kann eine Rechtsungleichheit zulassen, und um so mehr, als es sich hier nicht um eine Rechtsungleichheit von Bürger zu Bürger, sondern

um eine politische Ungleichheit handelt, die aus der Verschiedenheit der Verhältnisse selbst hervorgewachsen ist.

Jeder Kanton soll also einen Wahlkreis bilden. Ich verhehle mir dabei nicht, dass diese Einteilung dem Volke nicht sonderlich behagen wird. Auch im Kanton Bern wird man daran Anstoss nehmen; wir haben unsere historischen Wahlkreise, und es wird sich von verschiedenen Seiten Opposition erheben. Aber diese Einteilung ist die richtige. Wenn wir den Proporz durchführen, so dürfen wir die Parteien nicht wiederum zerhacken, durch Wahlkreise da und dort, sondern die Parteien sind etwas durch das ganze Land hindurch Zusammengehöriges, und wenn man die Kantone selbst wieder in Bezirke abgrenzt, so wird man dadurch dem Gedanken des Proporz wieder untreu. Es ist unthunlich, die Kantone nach vertikalen Schichten abzugrenzen; hier sind nur horizontale Schichten, die sich über den ganzen Kanton erstrecken, am Platze. Es soll die Einheit so sein, dass ein Freisinniger in Courgenay und einer im Oberland zusammenstimmen können und ein Ultramontaner in Pruntrut mit einem in Bern wohnenden.

Es werden auch noch andere Einwendungen gemacht. Ich glaube, viel mehr Parteien, als jetzt, werden wir mit dem Proporz auch nicht bekommen. Wir haben ein Centrum, die Ultramontanen, die Radikal-Demokraten, die sozialistische Partei, die volkswirtschaftliche Gruppe, und ab und zu thun sich auch die landwirtschaftlichen Interessenten zusammen. Ich denke, da wird der Proporz nichts Neues bringen, und ich glaube auch nicht, dass sich die Gegensätze verschärfen. Die Parteien sind da, sie werden nicht durch den Proporz geschaffen. Weil die Parteien da sind, ist auch der Ruf nach dem Proporz vorhanden, hier und draussen im Volke. Uns ist viel lieber, eine Partei sei hier vertreten, wo sie mit verantwortlich ist für den Gang der Geschäfte. Draussen ist sie frei, ausgeschlossen von den Staatsgeschäften; hier aber fängt, wenigstens bei ehrlichen Politikern, die Verantwortlichkeit an, und das Verhalten wird unter Umständen ein ganz anderes.

Ich will gerade hier bemerken, dass wir damit, dass wir der ultramontanen Partei eine Vertretung in der Exekutive gewährten, das beste Geschäft gemacht haben — erlauben Sie mir den Ausdruck. Ich behaupte wohl nicht zu viel, wenn ich sage, dass es keinem andern Staatsmanne gelungen wäre, die Eisenbahnverstaatlichung zu einem glücklichen Ende zu führen.

Und noch ein Wort über die Folgen, welche der Proporz auf die Partei haben wird, der ich angehöre. Ich glaube, die Minderheiten sind für die herrschende Partei nur von Nutzen. Durch die Anwesenheit der Minderheiten ist man gezwungen, alles noch ernster an die Hand zu nehmen; man ist gezwungen, zu den besten Köpfen und markantesten Personen zu greifen, um sein Programm zu erweitern. Ich glaube also, auch angenommen, die freisinnige Partei würde, einige Sitze verlieren, so hinge nicht so viel daran. Es wird zwar noch fraglich sein, ob sie überhaupt etwas verlieren würde, denn man muss die Menschen nicht nur zählen, sondern auch wägen, und ich habe, gerade in meinem Heimatkanton, die Erfahrung gemacht.

dass gerade dann, wenn eine Minderheitsvertretung besteht, die Mehrheitsvertretung ihre Aufgabe am ernstesten zu nehmen genötigt ist.

Eine andere Frage ist die, ob die Minderheitsparteien absolut diese Minoritätsvertretung wollen. Diese Frage geht mich weniger an. Ich habe ja nicht die Interessen der Minderheitsparteien zu vertreten. Aber man kann die Frage immerhin aufwerfen, ob eine Minorität in öffentlichen Angelegenheiten nicht wirksamer auftreten kann, wenn sie ausserhalb des Ratssaales steht. Ein gewisses Martyrium ist immer nützlich. Die Minorität ausserhalb des Rates ist viel freier, sie hat keine Verantwortlichkeit. Aber die Minderheitsparteien mögen selbst mit sich zu Rate gehen, ob sie ihre Geschäfte machen oder nicht.

Damit schliesse ich meine Ausführungen. Ich habe Ihnen meinen Standpunkt ganz offen dargelegt. Ich habe nicht die Meinung, dass ich diejenigen, welche anderer Meinung sind, wesentlich überzeugt habe. Was ich von Ihnen wünsche und was ich Ihnen einzig zumute, ist das, dass Sie überzeugt seien, dass meine Meinung in dieser Sache eine durchaus loyale, offene und rechtschaffene ist.

Muheim: Der Herr Präsident der Kommission hat Ihnen bereits mitgeteilt, dass neben Herrn Ritschard auch noch der Sprechende in der vorwürfigen Angelegenheit Minderheit bildet und dem Rate empfiehlt, der Initiative für Einführung des proportionalen Wahlverfahrens beim Nationalrate beizupflichten.

Ich würde mich nicht jetzt schon zum Worte gemeldet haben, wenn nicht Herr Ritschard die Erklärung abgegeben hätte, er spreche bloss für seine Person. Ich anerkenne gerne, dass seine Motive, so schön sie auch waren und so sehr sie aus hohen Sphären heruntergeholt wurden, im einzelnen und im ganzen nicht die meinigen sind. Das ändert aber an der seltsamen Erscheinung nichts, dass einmal ein Vertreter des grössten Kantons und ein solcher des kleinsten Kantons, ein Vertreter des freisinnigen Bern und des konservativen Uri, in einer sehr wichtigen politischen Angelegenheit einer Meinung sind. Ich möchte gerne annehmen, dass das ein gutes Omen für die Volksabstimmung bedeute. Ich hoffe gleichzeitig aber auch, dass das meinem Herrn Minderheitskollegen an seinem Ansehen und an seinem Einfluss keinen Eintrag thue.

Die heutige Erscheinung ist übrigens in unserm Rate nicht neu. Ich erinnere Sie an zwei frühere Kollegen, welche als Vorkämpfer, als Pioniere des Proporzbezeichnet werden können, an die Herren Gavard und Herzog, und ich möchte nur wünschen, dass heute der Geist dieser beiden Herren, und wäre es am Ende in Gestalt feuriger Zungen, auf die Häupter der Linken und der Rechten dieses Rates herniederstiege.

Was ich vom proportionalen Wahlverfahren halte, habe ich Ihnen bei Beratung der Schwyzer Verfassung auseinandersetzen Gelegenheit gehabt. Ich kann also im grossen und ganzen auf das damals Gesagte verweisen. Allein seither bin ich in dieser Gesinnung bestärkt worden, und zwar gerade durch die Anwendung des proportionalen

Wahlverfahrens im Kanton Schwyz selber und anderseits durch die Anwendung desselben, soweit sie durch die Presse bekannt wurde, im Königreich Belgien. Einem Wahlsystem, das seine Vorzüge so fleissig manifestiert, gehört die Zukunft. Sein Weg kann wohl erschwert, aber nach meiner vollen Ueberzeugung wird er nicht abgeschnitten werden. Gerade für unsere schweizerische Republik wäre das proportionale Wahlverfahren ein guter Fortschritt. Es würde den Widerspruch aufheben, der in unserm Vaterlande zwischen den Wahltagen und den Festtagen, zwischen dem politischen Machtbedürfnis und dem bürgerlichen Zusammengehörigkeitsgefühl besteht.

Nach diesen allgemeinen Erörterungen gestatte ich mir, auf einzelne wenige Detailpunkte kurz einzutreten.

In der Theorie anerkennt man allgemein, dass eine Volkskammer das Abbild, bezw. das Spiegelbild der Nation sein muss. Wer etwa in einem Examen über Staatsrecht etwas anderes behaupten wollte, bekäme sicherlich eine schlechte Note, sogar, wie ich anzunehmen wage, bei Herrn Professor Hilty. Nun ist aber das herrschende Majoritätssystem doch gerade der schärfste Gegner der gewiss als richtig anerkannten Theorie. Erst die Einführung des Proporz wird dasjenige zur That und Wahrheit werden lassen, was die Theorie als notwendiges Erfordernis einer Volkskammer bezeichnet. Ich weiss wohl, dass man sagt, der Nationalrat oder die Volkskammer werde damit eine Mannigfaltigkeit und Buntscheckigkeit erhalten, die unbedingt Bedenken einflössen müsse. Aber ich erinnere daran, dass diese Mannigfaltigkeit und Buntscheckigkeit im Volke noch weit mehr vertreten ist, und dennoch ist gerade dieses Volk berufen, über die wichtigsten Staats-handlungen, über die Verfassung und die Gesetze abzustimmen. Es kann daher schon aus diesem Grunde nur vom Guten sein, wenn auch in dem Rate, der die Verfassung und die Gesetze vorzubereiten hat, alle Parteien und insbesondere auch alle Wähler, und nicht bloss die Mehrheit derselben, vertreten sind.

Die Rechtsgleichheit der Wähler ist deshalb der zweite grosse Vorzug des Proporzbezeichnet, der nach meiner Auffassung stark und gross genug wäre, um das Verfahren zu empfehlen. Nach dem Proportionalverfahren würde es keinen Sieger und keinen Besiegten und keine aus Missmut indifferent gewordene Bürger mehr geben. Keine unnatürlichen Wahlbündnisse, keine Lockmittel, keinen Zwang, keine Aufwühlung der Grundwellen wären mehr notwendig. Jede Partei, jede bedeutende Gruppe bekäme das Ihrige nach eigener Wahl und nicht von Mehrheitsgnaden und wäre auch in der Lage, den Mann ihres Vertrauens zu wählen und nicht denjenigen, den ihr die Mehrheit giebt, obwohl er nicht der Vertrauensmann der Minderheit ist.

Aus diesem Vorzug resultiert die dritte Errungenschaft des Proporzbezeichnet, die friedliche Abwicklung des Wahlgeschäftes und die Verbesserung der Wahlsitten. Ich glaube betonen zu dürfen, dass diese Errungenschaft des Proporzbezeichnet sich überall so bewährt hat, dass sie in der That nicht bestritten werden kann. Diese glückliche Konsequenz des Proporzbezeichnet wird auch unserem Vaterlande sehr zu statten kommen.

Ich habe in der Kommission gegen die zweite Initiative gestimmt und mich dahin ausgesprochen, dass ich die Wahl des Bundesrates durch das Volk nicht als ein Bedürfnis und nicht als einen Vorteil anzusehen vermöge. Das will allerdings nicht sagen, dass in der Besetzung des Bundesrates die Minderheitsparteien nicht mehr berücksichtigt werden sollen. Es hat ja lange genug gedauert, bis die katholisch-konservative Minderheit einen Vertreter im Bundesrate erhalten hat. Ich glaube, es wäre nur am Platze, wenn man eine solche Vertretung im Bundesrate auch den übrigen grossen Minderheiten in unserm Vaterlande oder in der Bundesversammlung einräumen würde. Wenn aber die Mehrheitspartei der eidgenössischen Räte die Wahl des Bundesrates durch das Volk und zwar auf eine möglichst lange Zukunft hinaus nicht will, so giebt es nach meinem Ermessen kein besseres Mittel, die Volkswahl des Bundesrates abzulehnen, als die Einführung des Proporz. Denn es will mir scheinen, dass durch die Einführung des Proporz bei der Wahl des Nationalrates die Wahl des Bundesrates durch das Volk unnötig und überflüssig würde.

Sowohl der Herr Referent der Kommissionsmehrheit, als mein verehrter Herr Minderheitskollege haben hinsichtlich der Einführung des proportionalen Wahlverfahrens einige Einwände und Bedenken erhoben, auf die ich auch etwas eintreten möchte. Man hat im allgemeinen betont, und zwar zunächst von Seiten der Gegner der Initiative, dass das proportionale Wahlverfahren vielfach Konfusion und Unklarheit in das Wahlgeschäft gebracht habe. Es mag das sein und ich will es nicht bestreiten. Allein die Ursache liegt in der That nicht bei dem Grundsatz, sondern bei den Vollziehungs- und Ausführungsbestimmungen. Ich rechne es meinerseits den Initianten hoch an, höher als der Herr Referent der Kommissionsmehrheit, dass sie bloss den Grundsatz des Proporz, nicht aber die Ausführungsbestimmungen postuliert haben, und ich hoffe dabei, dass es der Bundesversammlung gelingen werde, die Erfahrungen, die hinsichtlich der Durchführung des Proporz gemacht worden sind, zu sammeln und aus denselben das Beste für die Gestaltung des betreffenden Bundesgesetzes zu ziehen.

Weiter ist betont worden, und der Herr Referent der Kommissionsmehrheit hat ziemlichlichen Nachdruck darauf gelegt, dass die Einführung des proportionalen Wahlverfahrens für den Nationalrat eine Aenderung oder Reorganisation des Ständerates in dem Sinne bedinge, dass bei der Zusammensetzung und Wahl des Ständerates auf die Bevölkerungszahl der Kantone Rücksicht zu nehmen wäre. Ich glaube nicht an diese Folge der Proportionalwahl des Nationalrates und vermag den Zusammenhang beider Fragen nicht zu erkennen. So lange die Schweiz bundesstaatlich organisiert bleibt, wird der Ständerat bleiben, wie er es jetzt ist, ein wahrer wirklicher Rat gleichberechtigter Stände. Sollte die Schweiz aber einmal ein Einheitsstaat werden und sich verfassungsmässig als solchen deklarieren, dann wird allerdings der Zeitpunkt gekommen sein, aus dem Ständerat eine zweite Volkskammer zu machen, wenn man ihn überhaupt nicht abschaffen will. Aber wenn der Ständerat eine zweite Volkskammer werden sollte, so würde er auch sofort vom Proporz bedroht werden. Es scheint mir, man erhebe die

Drohung betreffend Reorganisation des Ständerates umsomehr allzu leicht, weil diese Drohung aus früheren und aus gegenwärtigen Zeiten jeweilen im Volke gar kein Echo gefunden hat. Dieselbe kommt mir — verzeihen Sie den Ausdruck — als ein Schreckschuss mit blinder Munition vor.

Beide Herren Referenten haben grossen Nachdruck darauf gelegt, dass die Kantone künftighin Wahlkreise sein sollen. Der Herr Referent der Mehrheit hat sich an diesem Satze in dem Sinn gestossen, dass er glaubt, es werden damit verschiedene Repräsentanzkörper geschaffen und es werde in den Wahlkreisen eine Rechtsungleichheit eingeführt. Aber, meine Herren, diese Rechtsungleichheit besteht ja schon. Sie ist zum Teil von Herrn Ritschard erwähnt worden. Wir besitzen zur Stunde eine ganze Musterkarte von Wahlkreisen, im Grunde genommen ohne System und ohne Konsequenz, bloss mit Rücksicht auf politische Berechnung und etwa noch auf die topographischen Verhältnisse der Kantone zusammengesetzt und aufgestellt. Will man in That und Wahrheit die Wahlkreise so gestalten, dass absolute Rechtsgleichheit herrscht, dann müssen Sie notwendig zu Einerwahlkreisen greifen. Diese Einerwahlkreise aber will niemand. Die von den Initianten vorgeschlagenen neuen Wahlkreise haben wenigstens das Gute für sich, dass sie mit der historischen und staatsrechtlichen Gliederung der Eidgenossenschaft zusammenfallen, dass sie jegliche Wahlkreisgeometrie abschaffen und dass sie dem Parlament die oft gereizten und gehässigen Wahlkreisdebatten ersparen. Das sind so starke Vorzüge der neuen Wahlkreiseinteilung, dass sie versöhnend wirken muss.

Weiter wird betont, dass 7 Kantone und Halbkantone von dem Proporz ausgeschlossen seien und in eine Sonderlage versetzt werden. Bei näherer Betrachtung der bezüglichen Verhältnisse ist das gar nicht wahr und insbesondere nicht verletzend. Abgesehen davon, dass niemand und auch gewiss mein Herr Minderheitskollega nicht, einen Ausschluss irgend eines Kantons aus dem Nationalrat wünschen kann oder für richtig ansehen würde, darf erwähnt werden, dass die 7 Kantone und Halbkantone jetzt schon ihre Wahlen keineswegs nach einer Farbe treffen, sondern dass sie eine Farbmischung vornehmen, wie sie der Proporz nicht besser vornehmen könnte. Ich glaube daher nicht an das angekündigte politische Flurgesetz und zwar um so weniger, weil es nicht nur die Urkantone, die man am Ende in einen Wahlkreis verschmelzen könnte, sondern auch die Kantone Zug, Glarus und Schaffhausen treffen würde. Wir würden das Parlament in Verlegenheit bringen, wenn es diese Kantone unter ein Flurgesetz stellen müsste, die weit grösser wäre, als bei den Urkantonen. Uebrigens haben diese 7 Kantone bei der letzten Volkszählung vom Jahre 1888 schon 152,000 Einwohner gehabt. Sie werden mithin sehr bald in die Lage kommen, dass sie hinsichtlich der Volkszahl und Volksvertretung nicht mehr privilegiert sein werden. Wenn aber einmal der Satz, man solle die Stimmen nicht bloss zählen, sondern auch wägen, gerechtfertigt ist, so ist es hier der Fall. Diese 152,000 Einwohner sind bis auf wenige 9000 alles Schweizer, die des Landes Lasten getreulich tragen und unter des Vaterlandes Fahne stehen. Gestatten Sie mir aber,

7 andere Kantone und Halbkantone in Vergleich zu ziehen. In den Kantonen Bern, Zürich, Baselstadt, Thurgau, Genf, Tessin und Waadt wohnen nach der Volkszählung von 1888 schon 160,000 Ausländer, welche Zahl zweifellos bei der nächsten Volkszählung noch ganz erheblich zunehmen wird. Diese 160,000 Ausländer berechtigen die genannten Kantone zur Wahl von gleichviel Nationalräten, wie die unvermischt schweizerische Bevölkerung in den kleinen Kantonen Uri, Obwalden, Nidwalden, Zug, Glarus, Innerrhoden und Schaffhausen. Wenn man den Dingen gelegentlich etwas genauer auf den Grund geht, ändert sich sehr leicht das vermeintliche Privilegium in ein Gebot der ausgleichenden Gerechtigkeit. So auch hier.

Wenn ich für den Proporz gesprochen habe und für denselben eingenommen bin, so leitet mich kein Parteiinteresse. Ich darf wohl behaupten, dass die Richtung, der ich angehöre, beim Proporz nichts zu finden hat. Ich darf auch weiter betonen, dass die Doppelinitiative in meinem Kanton eine mehr als kühle Aufnahme gefunden hat. Ich darf endlich sagen, dass nach meiner Ansicht es gar nicht des Kampfes wert wäre, der freisinnigen Partei im Nationalrate einige Sitze zu entziehen. Denn sie wird nach meiner vollen Ueberzeugung nach wie vor über die Mehrheit verfügen. Was mich leitet, für die Proporzinitiative einzutreten, ist ihre ideale Seite. Ich glaube nämlich, dass der Proporz im öffentlichen Leben, im Denken der Bürger Wandel schafft. Er stellt an die Stelle des absoluten Königtums der Mehrheit die Bethätigung aller Bürger im öffentlichen Leben. Ich weiss wohl, dass wir Schweizer gerne majorisieren. Das ist gewissermassen ein Erbstück, das auf uns gekommen ist. Der Mediziner würde vielleicht sagen, wir seien diesfalls hereditär belastet. Die alte Eidgenossenschaft wäre vielleicht nicht so ruhmlos untergegangen, wenn sie die Kraft und den Mut gehabt hätte, den Bürgern in den Vogteien und in den Untertanenländern Gleichberechtigung zu gewähren. Heute haben wir allerdings den Grundsatz der Gleichberechtigung in der Bundesverfassung. Aber hinsichtlich des Wahlverfahrens für den Nationalrat wird er doch erst dann zur vollen That und zur rechten Wahrheit werden, wenn das Wahlverfahren sich in dem Sinne vollzieht: nicht nur den Einen, sondern jedermann sein Teil und sein Recht.

Munzinger: Erlauben Sie mir in der Proporzfrage einige Bemerkungen vornehmlich deshalb, weil ich in Bezug auf dieses Wahlverfahren, welches im Kanton Solothurn eingeführt ist, aus einiger Erfahrung sprechen kann.

Ich habe mich von Anfang an, und kann es zur Stunde noch nicht, nie auf den Standpunkt erheben können, dass ich das eine der beiden Wahlverfahren als den Typ aller Gerechtigkeit und das andere Wahlverfahren als das Gegenteil betrachten kann. Ich glaube, wenn man die Sache objektiv betrachtet und sich nicht von gewissen idealisierenden und philosophierenden Gedankengängen leiten lässt, dieselbe sich doch ganz anders ausnimmt, als man gemeinhin anzunehmen pflegt.

Es ist unzweifelhaft richtig, dass das Majorzprincip gewisse Ungerechtigkeiten mit sich bringt. Wenn man das bekannte Beispiel anführen hört dass bei 1000 Wählern 501 alle Repräsentanten wählen können und 499 Wähler keinen erhalten, so liegt auf der Hand, dass das eine grobe Ungerechtigkeit ist. Zum Glück kommt dieses Verhältnis sehr selten vor. Ich glaube, es ist noch gar nie vorgekommen. Wenn man beim Proporz in gleicher Weise übertreiben wollte, so könnte man ja auch sagen, dass unter seiner Herrschaft das ganze öffentliche Leben sich in kleine Parteiinteressen zersplitterte, wobei nichts Gescheites herauskomme. Wenn der Majorz solche Ungerechtigkeiten, ähnlich dem angeführten Beispiel, bringt, so ist es für mich eine ausgemachte Sache, dass das proportionale Wahlverfahren in diesem Fall ein heilsames Remedium ist. Das haben wir im Kanton Solothurn erfahren. Es lässt sich nicht leugnen, dass wir mit dem Proportionalverfahren einen Uebelstand beseitigt haben, der vorher unter dem Majorz bestanden hat. Wir hatten es vorher gar nicht mehr dazu bringen können, dass die konservative Partei mit einer irgendwie entsprechenden Repräsentanz im Kantonsrat vertreten war. Bei den letzten Wahlen vor der Einführung des Proporz hatten wir noch 8 Vertreter der konservativen Partei im Kantonsrat. Infolge Demission von Seiten der Vertreter der Opposition ist aber der Kantonsrat schliesslich ein ausschliesslich freisinniger geworden. Das ist offen gestanden ein unhaltbarer Zustand, der weder im Interesse des Landes, noch im Interesse irgend einer vernünftigen Partei, auf die Dauer bestehen kann. Durch die Einführung des Proporz wurde dieser Uebelstand bei uns beseitigt, und jede Partei erhält ihre Vertretung im Verhältnis zu ihrer Stärke. Allerdings hat es da auch einige Enttäuschungen gegeben, indem die Arbeiterpartei, die vorher 14 Vertreter im Kantonsrat hatte, durch den Proporz auf 7 Vertreter heruntergekommen ist, und es bei den letzten Wahlen nicht höher als auf 9 gebracht hat.

Ich möchte von diesem Standpunkt aus dem hohen Flug, den Herr Ritschard genommen hat, nicht folgen. Ich glaube, es heisst doch die Sache etwas verquicken, wenn man sittliche und sogar religiöse Grundideen und Proportionalwahl in Zusammenhang bringt. Es hat mir fast geschienen, Herr Ritschard komme im Verlaufe seines Votums dazu, quasi als 11. Gebot die Forderung aufzustellen: Du sollst den Proporz einführen. Das ist entschieden zu weit gegangen; der Flug ist zu hoch genommen, sodass die thatsächlichen Verhältnisse nicht mehr erkannt werden.

Ich gebe zu, dass bei gewissen Verhältnissen das proportionale Wahlsystem Besserung bringen kann. Es kann gegenüber gewissen Krankheiten und bestehenden Ungerechtigkeiten ein Heilmittel sein. Aber ich kann nicht anerkennen, dass er ein Nahrungsmittel sei, das für jedermann und unter allen Umständen zuträglich sei, und ich kann nicht zugeben, dass es speciell ein Bedürfnis sei, das proportionale Wahlverfahren für den Bund einzuführen.

Das proportionale Wahlverfahren hat seine bedenklichen Schattenseiten. Erlauben Sie mir, auf einen Uebelstand aufmerksam zu machen, der bei uns entschieden zu Tage getreten ist. Das propor-

tionale Wahlverfahren führt zu unsaubern politischen Machenschaften, die von keinem sittlichen und religiösen Standpunkt aus verteidigt werden können. Das wird in der Eidgenossenschaft so gut kommen, wie es in den Kantonen gekommen ist. Diese Machenschaften zeigen sich in erster Linie in der eigenen Partei selbst. Die Parteien, die ihre Kandidatenlisten aufstellen, müssen naturgemäss mehr Kandidaten bestimmen, als sie im besten Falle Vertreter im Rate zu erhalten hoffen, weil sie nicht wissen wie viel Vertreter sie bei der Wahl erhalten werden. Eine Partei kann das nicht genau berechnen und darf sich nicht der Eventualität aussetzen, dass sie unter Umständen mehr Vertreter erhalten hätte, wenn sie mehr Kandidaten aufgestellt hätte. In zweiter Linie muss sie es thun, um Ersatzmänner zu bekommen. Denn wenn von den Gewählten einer Partei der eine oder andere abgeht, so rücken eben die Ersatzmänner der betreffenden Partei nach. Die Partei muss also solche Ersatzmänner haben, wenn sie nicht Gefahr laufen will, eventuell Vertreter im Rate zu verlieren. Sobald man nun aber weiss, dass nicht alle aufgestellten Kandidaten gewählt werden können, fängt die Künstelei an. Die verschiedenen Gemeinden und Teile eines Wahlkreises, die ihre besondern Interessen haben und diese Interessen im Rate vertreten haben wollen, werden, wenn sie fürchten müssen, dass ihre Kandidaten unter Umständen nicht gewählt werden, alles Mögliche thun, um andern Kandidaten der eigenen Partei Stimmen zu entziehen, damit ihre Kandidaten in Bezug auf Stimmzahl im Range vorrücken und als gewählt herauskommen. Das ist bei uns in fast allen Wahlkreisen in eklatanter Weise zu Tage getreten, und die Enttäuschung war nach dem Bekanntwerden des Wahlergebnisses eine grosse. Alle diejenigen Kreise, die keine Vertretung erhielten, waren sehr übler Laune, namentlich deshalb, weil sie die Erfahrung gemacht hatten, dass ihre Kandidaten infolge der Machinationen anderer Teile des Wahlkreises nicht gewählt worden waren. Es waren namentlich die kleinern Gemeinden, die darunter litten, weil sie nicht die grossen Stimmzahlen auf sich vereinigen konnten, wie die grossen Gemeinden. Es herrschte daher ziemliche Unzufriedenheit in den kleinern Gemeinden, und ich weiss nicht, ob, wenn einmal irgendwie ein Vorstoss gegen den Proporz gemacht werden sollte, derselbe nicht gerade von diesen kleinern Gemeinden unterstützt würde. Wenn im Kanton Bern in einem Wahlkreis 27 Nationalräte gewählt werden müssten, so würde das eine Konfusion und einen Kampf der einzelnen Landestheile gegen einander absetzen, von dem Herr Ritschard sich vielleicht einen richtigern Begriff machen kann, als der Sprechende. Herr Ritschard hat nach dieser Richtung hin bereits einige Andeutungen gemacht, und ich habe denselben entnommen, dass er in Bezug auf die Folgen des Propozes auch gewisse Befürchtungen hat. Ich bin überzeugt, dass solche Machenschaften im Kanton Bern noch mehr vorkommen würden, als in dem kleinen Kanton Solothurn.

Auch andere Künsteleien sind sehr leicht möglich. Sie sind bei uns nicht eingetreten, nach meiner Ansicht namentlich deshalb nicht, weil die Minorität sich hüten muss, solche vorzunehmen, da

sie zu befürchten hat, dass, wenn dieselben bekannt würden, sie eine Waffe gegen den Proporz bilden würden. Dieser zweite Uebelstand betrifft die Möglichkeit des Eingreifens der einen Partei in die andere Partei. Herr Nationalrat Hänggi hat zwar im andern Rate darauf aufmerksam gemacht, dass dies kaum möglich oder mit grossen Schwierigkeiten verbunden sei. Dem gegenüber konstatiere ich, dass in der Stadt Solothurn, die einen eigenen Wahlkreis bildet, zwei Dutzend freisinniger Stimmen hätten bewirken können, dass der beliebteste Führer der Opposition nicht gewählt, sondern an dessen Stelle ein anderer als Kantonsrat ernannt worden wäre.

Allgemeine Vorzüge des Propozes werden mit viel Schein der Richtigkeit angeführt. So sagt man, der Friede unter den Parteien werde gefördert. Allein das ist nur teilweise richtig. Es ist klar, dass eine Minoritätspartei, die bis anhin gar keinen Vertreter hatte und nun ihre Vertretung erhält, gegenüber der Majoritätspartei versöhnlicher gestimmt ist, als es früher der Fall war. Aber das verhindert in keiner Weise, dass im übrigen die innern Parteigegegensätze gerade so scharf aufeinanderplatzen, wie ohne den Proporz. Der Proporz bedeutet nur eine Abschwächung der Gegensätze nach einer gewissen Richtung hin. Allein es ist unbegründet, von einem allgemeinen grossen Frieden unter den Parteien zu sprechen. Die Hauptgegensätze der Parteien sind aber auf die Verschiedenheit der Anschauungen und nicht auf das richtigere oder weniger richtig arbeitende Wahlverfahren zurückzuführen.

Man sagt auch, der Wahlkampf werde abgeschwächt. Auch dieser Satz enthält einen Teil Wahrheit. Der Schlusskampf wird beim Proporz nicht so giftig geführt werden, wie unter dem Majorz. Aber ich habe die begründete Meinung, dass dagegen der Kampf für die Wahlen ein angestrengter und länger dauernder wird. Bei dem proportionalen Wahlverfahren ist eine politische Partei genötigt, sorgfältig zu präparieren und richtig und frühzeitig vorzugehen. Der Proporz verlängert den Kampf. Das ist mir aus den verschiedenen Bezirken des Kantons Solothurn bestätigt worden. Die Anforderungen an die Partei werden nach dieser Richtung grösser, als unter dem Majorz.

Ich will Sie mit diesen Details nicht länger halten. Nach meiner Ansicht ist der Proporz kein Bedürfnis und keine absolute Notwendigkeit für die Eidgenossenschaft. Ich anerkenne das Porportionalwahlverfahren als ein Heilmittel bei gewissen Uebelständen. Diese Uebelstände bestehen aber in der Eidgenossenschaft nicht. Es kann nicht bestritten werden, dass speciell die katholisch-konservative Partei im Ständerat ausserordentlich stark vertreten ist. Ich habe auch nie gehört, dass im Nationalrat die verschiedenen Parteien nicht zum Worte kommen. Alle Minderheitsparteien sind dort vielmehr vertreten, von der ultramontanen, der konservativen bis zur socialdemokratischen Partei, die im Nationalrat über eine überaus rührige Vertretung verfügt. Ich vermag also da keine Uebelstände zu sehen wie die, die uns im Kanton Solothurn nötigten, den Proporz einzuführen. Man sollte das Gebiet der Proportionalwahlen vorerst den Kantonen überlassen.

Sie sollen uns ein Verfahren schaffen, auf das wir abstellen können, sie sollen uns ein System suchen und, wenn es möglich ist, finden, nach welchem der Proporz richtig funktioniert. Ich anerkenne durchaus nicht, dass die Kantone, welche den Proporz besitzen, ein solches Verfahren geliefert haben. Denn es kann niemand verkennen, dass jeder Kanton eine andere Meinung hat bezüglich des Systems jedenfalls, und bezüglich des Proporz werden auch verschiedene Stimmen laut. Die Kantone sollen uns vorangehen, und erst dann, wenn sie ein System gefunden haben, das sich als richtig herausstellt, wird man davon sprechen können, es in der Eidgenossenschaft ebenfalls zur Anwendung zu bringen. Man sagt nun allerdings, das System sei Nebensache, der Grundsatz sei die Hauptsache. Wenn man einmal anerkannt habe, die Minderheitsvertretung sei ein ethisches Princip, so müsse man den Proporz einführen. Ich glaube, in dieser Logik liegt ein Sprung. Die Art und Weise der Durchführung ist die Hauptsache, und wenn man eben die richtige Art der Durchführung nicht hat, so bringt man auch den Grundsatz nicht zur richtigen Durchführung. So lange man nicht bestimmt weiss, dass der Proporz richtig funktioniert, kommt auch der Grundsatz der Minderheitsvertretung nicht zur Geltung.

Ich habe für mich die Meinung — sie ist vom Herrn Berichtstatter schon angedeutet worden — dass es besser wäre, bevor über die Durchführung desselben die erforderliche Klarheit geschaffen ist, den Grundsatz nicht einzuführen. Ich verweise in dieser Beziehung wieder auf den Kanton Solothurn. Da hat man sich gesagt, dass der Grundsatz gar nicht zur Annahme gebracht werden könne, wenn man nicht gleichzeitig den Leuten mitteile, wie der Proporz aussehen werde. Wir haben deshalb zugleich mit dem Grundsatz das bezügliche Ausführungsgesetz dem Volke zur Annahme vorgelegt. Ich glaube, dass vom System beinahe alles abhängt.

Von diesem Standpunkte halte ich es nicht für richtig, in der Eidgenossenschaft den nackten Grundsatz zu proklamieren und anzunehmen und dann später mit Mühe und Not an die Durchführung des Grundsatzes zu gehen, umso mehr, als bis zur Stunde noch niemand weiss, welches die richtige Durchführungsart ist. Wenn man für die Eidgenossenschaft einen so wichtigen Schritt thun will, so sollte man sich doch klar sein und nicht ins Blaue hinein vorgehen.

Und schliesslich muss doch immer wieder betont werden, dass in der Festhaltung der Kantone als Wahlkreise eine Ungerechtigkeit und ein unüberschreitbarer innerer Widerspruch liegt. Wenn Sie den Proporz einführen wollen, so müssen Sie dafür sorgen, dass er auch überall durchgeführt werden kann. Sie können nicht den Proporz dadurch auf den Kopf stellen, dass Sie sagen, ja wir haben eben einzelne Kantone, wo er nicht durchgeführt werden kann. Das ist ein so grosser Widerspruch in sich selbst, dass ich nicht dazu stimmen könnte. Es ist das die Negation des Princip selbst, und wenn es nur einen kleinen Teil der Eidgenossenschaft trifft, so ist es nichtsdestoweniger so. Und man kommt darüber nicht hinaus, auch wenn man sagt, wir haben gegenwärtig auch

Ungerechtigkeiten in den Wahlkreisen der Eidgenossenschaft. Ich will darüber nicht reden. Aber man wird doch nicht sagen wollen, dass in den bestehenden Wahlkreisen der Majorz nicht überall durchgeführt werden könne, und das müsste man behaupten können. Wenn Sie aber Wahlkreise bilden wollen, die an die Kantonsgrenzen gebunden sind, wodurch die Durchführung des Proporz teilweise unmöglich gemacht wird, so sind Sie inkonsequent und ungerecht, und dazu kann ich nicht stimmen.

Ich stimme zum Antrage der Kommissionsmehrheit.

Usteri: Ich stehe auf demselben Standpunkt, den Herr Munzinger in der Einleitung seines Votums skizziert hat. Ich habe den Eindruck, dass wir hinsichtlich der Wahl des Nationalrates heute auf Grund des gegenwärtigen Gesetzes und auf Grund der Initiative durchaus nicht so weit auseinanderstehen. Der Nationalrat ist nicht von der Mehrheit des Schweizervolkes gewählt, sondern von den Mehrheiten der Wahlkreise. Und weil das ist und weil die Parteien auf die einzelnen Nationalratswahlkreise ungleich verteilt sind, so haben wir da auch eine etwelchermassen proportionale Vertretung. Sie können dieselbe eine kasuelle nennen oder eine topographische, aber wir haben eine proportionale Vertretung, und ich gehe mit Herrn Munzinger und Herrn Muheim davon aus, dass die Annahme der Initiative an diesen Verhältnissen sehr viel nicht ändern wird.

Ich bin gegen die Initiative. Ich will die vielen Gründe, die gegen dieselbe vorgebracht worden sind, nicht wiederholen. Ein wesentlicher Grund ist für mich, wie für Herrn Munzinger, die Tatsache, dass wir Proporz- und Majorzwahlkreise haben würden, ohne dass ein innerer Grund dafür vorliegt, dass die kleinen Kantone mit 1 oder 2 Vertretern nicht mit andern Wahlkreisen vereinigt werden könnten, nach der ganzen Entwicklung unseres Verfassungslebens, nach der Berechtigung und Bedeutung unseres staatlichen Lebens. Der Nationalrat ist nicht die Vertretung der Kantone, sondern des Schweizervolkes, und wenn bis jetzt die Verfassung jedem Kanton einen Vertreter zugesichert hat, so sichert sie doch nicht jedem Kanton einen Einwohner desselben als Nationalrat. Denn es ist nicht notwendig, dass derjenige, der zum Nationalrat gewählt wird, Einwohner oder gar Bürger des betreffenden Wahlkreises sei, sondern es genügt, dass es ein Eidgenosse ist. Ich verweise Sie auf die Wahl des Herrn Dubs im Kanton Waadt, des Herrn Cérésole im Kanton Bern. Die Kantone haben also eine Garantie, dass jemand aus ihrer Mitte gewählt werde, nicht. Wenn die Mehrheit ihren Vertrauensmann ausserhalb des Kantones wählt, so hat sie das Recht dazu, und wir dürfen doch auch darauf hinweisen, wie sehr die Kantone im Leben draussen gegenüber früher zurückgegangen sind, nicht nur im gemeinen Verkehrsleben, sondern insbesondere auch — und das gehört ja auch und mit vollem Rechte zum öffentlichen Leben — auf dem Gebiete des Heerwesens, wo die Jung-

mannschaft der verschiedensten Kantone in treuer Waffenkameradschaft, ohne Rücksicht auf die Kordate, Schulter an Schulter steht.

Gestatten Sie mir noch, zwei weitere Punkte, von denen der eine schon etwas berührt worden ist, der andere aber noch nicht zur Diskussion gelangt ist, kurz zu erörtern.

Die Initiative krankt schwer daran, dass sie a priori die Kantone als Wahlkreise formiert. Wir haben also Wahlkreise von einem Mitglied, von 8, von 20, von 27, ja vielleicht von 30 Mitgliedern. Das ist nicht nur formell eine ungeheure Ungleichheit für die Ausübung des Wahlrechtes, sondern auch eine ebensolche Ungleichheit für die Handhabung des proportionalen Wahlverfahrens. Wir sollten, wenn wir zum proportionalen Wahlverfahren kommen, unbedingt auch gleichmässige Wahlkreise schaffen, Wahlkreise für vielleicht 6 oder 7 Mitglieder. Da hätten wir die Möglichkeit, die Wahlkreise zu überblicken. Man kennt die Stärke der Parteien, die lokalen Bedürfnisse, die Kandidaten sind den Wählern zum grossen Teile bekannt. Die grossen Wahlkreise mit 10, 20 und 30 Mitgliedern entbehren aber vollständig dieser Uebersichtlichkeit. Die Vorbereitung der Kandidatenliste, die beim Proporz von jeher eine grosse Rolle gespielt hat, wird ungemein erschwert. Wir kommen zu mannigfachen, bald sich kreuzenden, bald koalysierenden Gruppen und Gruppensystemen in politischer, sozialer, volkswirtschaftlicher und lokaler Gliederung. Die Sache wird so kompliziert, ja man darf mit Herrn Munzinger sagen, so konfus, dass die ganze Wahlvorbereitung von vornherein aus der Hand der Stimmberechtigten heraus und hinüber in die Hand eines einzigen kantonalen Wahlkomitees geht, während wir doch bis jetzt in den grösseren Kantonen 2, 3, 4, 5 und 6, ja 7 Komitees und Wahlversammlungen hatten, wo sich also eine grössere Zahl von Bürgern an der Vorbereitung der Wahl und an der Aufstellung der Kandidatenliste beteiligte.

Wenn wir nun in Aussicht nehmen, dass wir ein proportionales Wahlverfahren einführen, das dem Bürger eine grössere Freiheit sichern soll, auf der andern Seite aber die Möglichkeit der Ueberschneidungen in sich schliesst, so müssen wir sagen, dass je grösser der Wahlkreis ist, desto grösser auch die Gefahr sein wird, dass die Wahlmaschine schlecht funktioniert und den Zufällen anheimgegeben ist, nicht nur, dass sie überhaupt nicht zur Zufriedenheit arbeitet, sondern es werden insbesondere die grossen Wahlkreise in der Nutzbarmachung der guten Seiten der Proporzwahl gegenüber den kleinen Wahlkreisen zurückstehen müssen. Nehmen Sie einmal die Möglichkeit des Panaschierens. Da geht es wahrscheinlich in einem grossen Wahlkreise, wo der Zufall und die Intrigue eine grosse Rolle spielen können, sehr viel leichter an, dass die eine Partei, welche gut organisiert ist, die Spitzenreiter der andern wegschiesst. Es kommt weiter in Betracht, dass in den grossen Kreisen sehr viel mehr die Möglichkeit und die Gefahr des émiettement besteht und der Reiz zu dessen Anwendung vorhanden ist. In einem Fünferwahlkreis kann man doch nur in 5 Gruppen auseinanderfallen, in Wahlkreisen mit 30 Vertretern aber in 30 Gruppen, und da ist gerade in den grossen Wahlkreisen die Gefahr naheliegend, dass die grossen Parteien

und Principienfragen zu kurz kommen. Deshalb verstehe ich die Empfehlung des Herrn Ritschard, dass aus dem Kanton Bern ein Einerwahlkreis gemacht werde, nicht völlig.

Wir haben also, um diesen Punkt resümierend abzuschliessen, durch die grosse Verschiedenheit der kantonalen Wahlkreise von vornherein eine die Sache selbst beeinträchtigende Gestaltung der künftigen Nationalratswahlen, eine Beeinträchtigung des proportionalen Wahlverfahrens selbst.

Und nun noch ein letzter Punkt. Gewiss hat die vorliegende Initiative einen Kopf und zwar einen Kopf, der genau weiss, was er will. Sie mag auch einen Rumpf haben, wenn er auch nicht sehr proportioniert ist, aber ich fürchte, dass die Initianten zu wenig daran gedacht haben, dass die Initiative auch ein Gangwerk haben sollte. Die Beine der Initiative sollen die Ausführungsbestimmungen der Verfassung sein, Ausführungsvorschriften, welche die Vollziehung der Initiative unter allen Umständen in kürzester Frist sichern. Wir dürfen nicht vergessen, dass wir es hier nicht mit einer Sache des materiellen Staatsrechtes zu thun haben, sondern mit einer Sache, welche die innerste politische Organisation der Eidgenossenschaft berührt. Der Nationalrat ist eines der vornehmsten Organe des Staatslebens. Seine grossen, verantwortungsvollen und schweren Kompetenzen sind Ihnen besser bekannt, als mir, dem Neuling. Ich halte aber deshalb dafür, dass eine Verfassungsbestimmung so in sich selbst fest und sicher begründet sein muss, dass die blossen Möglichkeit, dass sie nicht zur Existenz gelangen könnte, sozusagen ausgeschlossen sein muss. Nun hat aber auffallenderweise die Initiative gar kein Gewicht darauf gelegt, dass sie auch unter allen Umständen zur Existenz gelange. Sie sagt einfach, es sei Sache der Bundesgesetzgebung, die Proporzwahl zur Verwirklichung zu bringen. Wir wissen aber, dass die Bundesgesetzgebung manchmal nicht prompt zu arbeiten vermag. Haben wir nicht eine ganze Anzahl von Verfassungsvorschriften, die seit Jahren der Ausführung harren? Wir erinnern uns an die Landesbank, an die Kranken- und Unfallversicherung, an die Bemühungen der Räte, die Doppelbesteuerung zu regeln, an die Verfassungsvorschrift betreffend die Ausübung der wissenschaftlichen Berufsarten. Wir denken daran, oder wir haben es eigentlich schon fast vergessen, dass die Verfassung eine eidgenössische Universität vorsieht.

Nun ist die Materie der Proporzwahl eine so neue und im ganzen und in einzelnen Fragen so bestrittene, und auch eine so schwierige, bezüglich der Kumulation, des Panaschierens, des limitierten Votums, des grösseren oder geringeren Zwangs bei der Einreichung von Listen u. s. w., dass wir schon bei der Beratung jedes einzelnen Rates darauf zählen müssen, dass wir eifrig darüber streiten werden, was überhaupt das proportionale Wahlverfahren ist und was nicht, ob z. B. das limitierte Votum auch in diesen Begriff gehöre oder nicht. Diese selben Differenzen werden nicht nur in den beiden Räten, sondern auch unter den beiden Räten ausgetragen werden müssen, falls die Proportionalwahl sollte angenommen werden. Dieser Annahme wird aber ein harter, vielerorts vielleicht leidenschaftlicher Kampf vorangehen. Wenn die Initiative angenommen wird, so

wird sie von den Freunden derselben ein Verdikt gegen den Nationalrat genannt werden. Es wird heissen: der Nationalrat ist nicht der wahre Vertreter des Schweizervolkes, deshalb wählen wir einen andern, und wie naheliegend ist es da, dass in der öffentlichen Meinung überall geltend gemacht wird, die Arbeit des Nationalrates könne auf eine objektive Arbeit keinen Anspruch machen?

Aber angenommen, der Nationalrat und der Ständerat könnten sich über ein System einigen, so haben wir unter allen Umständen ein nach der Natur der Sache kompliziertes Gesetz vor uns, mit zum Teil umständlichen formalen Vorschriften, Vorschriften, die schwer angefochtene Neuerungen in sich schliessen, welche viele unserer Mitbürger fremd anmuten werden. Wie nahe liegt es da, dass gegen ein solches Gesetz eine Referendumsbewegung in Scene gesetzt wird, und dass es insbesondere die unterlegenen Gegner frischen Mutes probieren werden, die Schlappe, die sie erlitten haben, wieder auszuwetzen. Wir müssen angesichts der wichtigen Stellung, welche der Nationalrat in unserem Staatsleben einnimmt, die Möglichkeit einer Schwenkung in der Anschauung ins Auge fassen. Erinnern wir uns der imposanten Abstimmung vom Jahre 1890, wo mit jubelndem Mehr die Einführung der Kranken- und Unfallversicherung beschlossen wurde und vergleichen wir damit die Niederlage, welche die Versicherungsgesetze am 20. Mai erlitten haben! Eine solche Schwenkung der Volksmeinung könnte sich neuerdings ereignen.

Wie aber liegt die Sache, wenn eine solche Schwenkung eintritt? Ist die Mehrheit, welche das Gesetz zu Fall gebracht hat, eine geringe, so wird man es eben versuchen, mit dem Anbringen etwelcher Modifikationen die Verfassung durchzuführen; wenn aber die Mehrheit gross ist, welches ist dann die Situation? Das Allermindeste ist, dass die höchsten Zweifel darüber entstehen, was weiter geschehen soll. Aber nehmen wir an, die Räte versuchen einen neuen Entwurf. Wenn aber dieser, wie das Gesetz über die Militärpflichtersatzsteuer, wiederum verworfen wird und der Nationalrat im Jahre 1902 noch nicht nach der neuen Verfassungsbestimmung gewählt werden kann? Haben wir dann nicht einen geradezu unerträglichen, ja unmöglichen Zustand? Der Nationalrat muss im Widerspruch mit der Verfassung gewählt werden, mit einer Verfassungsbestimmung, die das Volk, ohne das Verschulden der Räte, nicht zur Ausführung zu bringen vermocht hat. Mit einem solchen Nationalrat wäre gewiss schon in gewöhnlichen Zeiten schwer zu regieren. Beunruhigend würde aber die Situation, wenn dieser Zustand nicht nur in friedlichen Zeiten, sondern in ernsten und schweren Zeiten, in die wir ja mit jedem Tage treten können, bestehen sollte. Wir müssen immer darauf gewappnet sein, dass wir die schwersten Entscheidungen, die an die Bürger und Repräsentanten herantreten können, in den kritischen Momenten zu treffen vermögen. Worauf soll der Nationalrat seine Verantwortlichkeit, seine Autorität basieren? Auf ein Mandat, das ihm im Widerspruch mit der Verfassung erteilt worden ist? Besteht da nicht eine Gefahr, dass der Nationalrat, statt dass er eine sichere Hand hat, sich unsicher und zaudernd verhält?

In unserer Heeresorganisation sind wir sorgfältig

und ernstlich bemüht, durch Neubewaffnungen und Aenderungen der Organisation die Schlagfertigkeit und Wehrhaftigkeit der Armee für jeden Augenblick zu sichern. Der Nationalrat zählt zufolge seiner Kompetenzen zu einem wichtigen Organ der Landesverteidigung. Und nun schafft die Initiative die Möglichkeit, dass während einer längeren Periode der Nationalrat im Widerspruch mit der Verfassung besteht.

Meines Erachtens hätte somit die Initiative, da sie an diese wichtigsten Fragen unserer staatlichen Organisation herangetreten ist, sich nicht damit begnügen sollen, zu erklären, wie sie wünsche, dass in Zukunft der Nationalrat gewählt werde, sondern sie hätte dafür besorgt sein sollen, dass die Ausführung in der Uebergangszeit ohne Erschütterung, ohne die Möglichkeit, eine Schwächung unserer politischen Institutionen herbeizuführen, gesichert worden wäre. Die Initiative hätte eine Bestimmung enthalten sollen, welche besagt, dass für die erste Wahl des Nationalrates auf dem Wege des Proportional-Wahlverfahrens ein Bundesbeschluss erlassen werden müsse, mit Bezug auf welchen ein Referendumsvorbehalt nicht bestehe. Die Initiative ist eine Verfassungsinitiative. Es hätte deshalb ohne weiteres eine solche Vorschrift erlassen werden können. Wer dann damit hätte beauftragt werden müssen, diesen Bundesbeschluss durchzuführen, darüber kann man verschiedener Ansicht sein. Es hätte sich ja vielleicht empfohlen, statt den beiden Räten die vereinigte Bundesversammlung mit dem Erlasse eines bezüglichen Dekretes zu beauftragen. Aber jedenfalls haben wir in unserer Verfassung die Organe, welche dafür hätten sorgen können, dass auf Grund einer so formulierten Initiative binnen kürzester Frist ein Bundesbeschluss zu stande gekommen wäre, welcher die Wahl des Nationalrates nach irgend einem Proportionalwahlverfahren gesichert und die Durchführung ermöglicht hätte. Sache der ordentlichen Gesetzgebung des Bundes wäre es in der Folge gewesen, in Uebereinstimmung zwischen Nationalrat und Ständerat und unter Wahrung des Referendumsrechtes des Volkes das definitive Wahlgesetz für die folgenden Wahlen in den Nationalrat zu schaffen. So wären wir bei Annahme der Initiative sicher gewesen, dass der Nationalrat von 1902 unter allen Umständen mit der Verfassung, nicht gegen die Verfassung gewählt worden wäre.

M. Berthoud: Je dois tout d'abord m'excuser si je parle trop souvent de la loi électorale neuchâteloise, mais il faut bien que je parle des choses que je connais, des expériences qui ont été faites sous mes yeux.

Il y a 32 ans bientôt, le 30 juin 1868, la question de la représentation proportionnelle a été soulevée au grand conseil de Neuchâtel par le dépôt d'une motion. La réforme électorale comptait de nombreux adhérents parmi les radicaux à Neuchâtel-Ville, en particulier parmi les jeunes radicaux de la ville qui étaient en minorité et ne pouvaient pas faire passer dans le conseil général de commune les candidats de leur préférence. Ils ne pouvaient

pas nommer un seul député au grand conseil et plus d'une fois il est arrivé que les intérêts de la ville de Neuchâtel ont eu à souffrir du fait que la ville n'était pas représentée au grand conseil par un seul député ayant l'oreille de la majorité.

Le fait que le parti radical est, depuis plusieurs années, devenu la majorité dans la ville de Neuchâtel, n'a pas modifié mon opinion. La réforme n'aboutit pas en 1868 dans mon canton; l'opinion publique n'était pas encore assez préparée à ce changement, mais les sociétés réformistes continuèrent à s'en occuper et les élections du grand conseil en 1889 en démontrèrent la nécessité.

Voici quelle était la situation de La Chaux-de-Fonds en 1889; il y avait trois partis en présence: le parti radical, le parti socialiste et le parti libéral. Aucun d'eux ne possédait la majorité absolue et lors de l'élection, aucun député ne fut élu. L'élection n'aboutit pas au deuxième tour de scrutin, mais seulement au troisième tour, parce qu'une entente s'établit alors entre les partis. Telle est la singulière situation dans laquelle nous nous trouvions alors à Neuchâtel; notre loi électorale était fondée sur le système de la majorité absolue, dans sa pureté absolue, et ne prévoyant pas qu'un député peut être élu à la majorité relative. On ne serait pas sorti de cette situation sans l'entente qui intervint sur la base de la proportionnelle.

Peu de temps après, la même situation électorale se dessina au Locle. Si des coalitions se produisaient entre deux partis de minorités, les socialistes et les libéraux, ceux-ci pouvaient faire passer une députation d'opposition complète à La Chaux-de-Fonds et au Locle et avec l'appoint de quelques députés, élus dans d'autres collèges, l'opposition qui était en minorité dans le pays aurait été la majorité au grand conseil.

Ainsi la démonstration était faite d'une manière tangible des inconvénients du système majoritaire qui, dans certaines circonstances, conduit à ce résultat que la minorité du peuple devient la majorité du grand conseil. Aussi un mouvement d'initiative législative était sur le point de s'organiser, car à Neuchâtel nous avons l'initiative législative et le referendum facultatif, lorsque le conseil d'état se mit à l'étude de la question et adressa le 28 octobre 1890 au grand conseil un rapport accompagné d'un projet de loi introduisant la représentation proportionnelle dans l'élection des députés au grand conseil.

Ce projet fut renvoyé à une commission qui déposa son rapport et ses propositions le 20 octobre 1891. Le 28 octobre de la même année le grand conseil adoptait une loi sur les élections et votations, loi qui ne fit pas l'objet d'une demande de referendum et dont l'art. 78 est ainsi conçu: «La présente loi est adoptée à titre d'essai pour le terme de trois ans. Elle sera soumise à un nouvel examen et éventuellement à une revision avant la fin de la prochaine législature.»

Cette loi fut, ainsi que le voulait cet article, soumise à un nouvel examen et à une revision qui ne porta que sur quelques points de détail. L'art. 78 disparut et la loi devint définitive, l'expérience ayant été faite et paraissant suffisamment concluante aux yeux du peuple pour que le referendum ne soit pas demandé. Cette loi nous régit encore actuellement.

Il me sera permis de dire que la représentation proportionnelle, introduite par cette loi dans nos institutions, a été un instrument de paix et d'union dans le canton de Neuchâtel. J'admets que d'autres circonstances ont contribué à la pacification des esprits; nous ne sommes plus au lendemain de 1848 et de 1856, mais je puis affirmer que, plus que tout autre cause, le système proportionnel a contribué à la pacification. Cela est si vrai que si nous revenions demain au système de la majorité absolue, on verrait nos luttes reprendre toute leur âpreté d'autrefois, il n'y a pas de doute à cet égard. Du reste, le nouveau système n'a pas été seulement un élément de pacification dans notre canton, mais encore un instrument de progrès; les discussions au grand conseil sont devenues plus objectives, elles ont peut-être un peu manqué de relief, elles n'ont plus la vivacité d'autrefois, mais le travail des commissions se fait dans un excellent esprit, le plus souvent elles arrivent avec des projets sur lesquels l'entente a été faite entre les membres des différents partis. Le grand conseil n'a voté que des lois et décrets populaires depuis que nous avons la représentation proportionnelle, et le referendum n'a pas été demandé une seule fois.

Nous avons en outre réalisé des progrès très importants. Le grand conseil a voté une loi instituant une caisse populaire d'assurances qui prévoit l'assurance en cas de décès et la rente pour la vieillesse. Ce progrès a été accompli avec l'accord de tous les partis et j'ai la ferme conviction que sous le régime majoritaire absolu il eût été en tous cas plus difficile à réaliser.

J'aborde maintenant quelques objections qui sont faites à la représentation proportionnelle en général et à la loi neuchâteloise en particulier. On nous dit: Vous avez apporté des restrictions considérables au principe proportionnel, ainsi en attribuant le complément de la représentation aux listes qui ont obtenu le plus de voix et non aux fractions les plus fortes.

Ce point de vue qui est celui de certains proportionnalistes rigoristes ne se justifie pas, c'est une concession de peu d'importance faite à l'idée de la majorité et en tous cas je ne comprends pas que cette objection soit faite par les partisans du système de la majorité absolue, elle se comprendrait dans la bouche d'un proportionnaliste. Néanmoins cette disposition de la loi se justifie par le fait que l'on ne peut pas avoir des fractions de députés, puisqu'un député est insécable comme le dit le grand penseur genevois M. Ernest Naville dans la brochure qui nous a été distribuée; nous ne voulons pas que la majorité soit placée dans une situation défavorable et c'est pourquoi, si la solution rigoureusement exacte n'est pas possible, nous tranchons le différend en faveur de la majorité. Il me semble que ce mode de procéder se justifie même aux yeux des proportionnalistes, à plus forte raison donc à ceux des partisans de la majorité.

Une autre restriction qui a été apportée au principe de la représentation proportionnelle, c'est le quorum tel que le constitue la loi neuchâteloise. Pour être élu, un candidat doit non seulement obtenir un chiffre de voix égal au quotient électoral, mais encore ce chiffre doit représenter au moins le 15% des votes valablement exprimés.

Voilà ce qu'est le quorum; il est vrai que c'est une restriction au principe de la proportionnelle, mais est-ce la logique rigoureuse qui doit toujours inspirer le législateur dans l'application d'un principe même juste? Lorsque dans l'application de ce principe on se trouve en présence d'inconvénients d'une certaine gravité, il faut compter avec eux.

C'est ainsi que nous avons compris la constitution fédérale, elle est la résultante de deux forces opposées et agissant en sens contraire; elle est basée sur l'institution traditionnelle de la Suisse, la souveraineté cantonale, mais on l'a limitée d'une façon considérable et peut-être le fera-t-on encore. Cantonalisme d'un côté, unitarisme de l'autre, de ces deux forces la résultante a été tirée sous forme de l'état fédératif. Pour n'être pas absolument logique, le système fédératif en vaut bien un autre et le peuple suisse en est pleinement satisfait. Je crois donc que le législateur neuchâtelois a été bien inspiré en empêchant, au moyen du quorum, l'émiettement des partis qui eût été un danger avec la représentation proportionnelle, je ne le méconnaissais pas. Le législateur a eu conscience de ce danger, il s'est dit qu'il n'avait pas à résoudre un problème de mathématiques pures, mais un problème politique et il l'a résolu de la manière que je viens d'indiquer.

Je ne voudrais pas abuser ici des citations, mais il en est une que je me permets de faire, elle est extraite de la «Revue des deux mondes» du 1^{er} janvier 1900. Cet article traite de la représentation proportionnelle et spécialement du quorum. Je fais cette citation, non que la revue en question ait pour moi une autorité spéciale, mais à cause de la valeur intrinsèque des arguments et de la parfaite vérité de ce qui y est exposé:

«La plupart des proportionnalistes», lisons-nous dans la «Revue des deux mondes», «repoussent cette restriction de leur principe (le quorum), parce qu'elle tend à augmenter cette fois d'une façon artificielle, les fractions électorales non représentées. Elle reste pourtant un remède toujours applicable dans les pays où la division irait jusqu'à l'éparpillement; c'est à l'expérience de prononcer. Provisoirement, cette expérience est de nature à nous rassurer. Au Tessin, ce sont les deux partis historiques, les conservateurs et les libéraux, qui continuent à se disputer la faveur du corps électoral. A Zoug, à Soleure, à Neuchâtel, il y avait auparavant trois partis; il n'y en a encore que trois aujourd'hui, bien que certaines circonscriptions neuchâteloises élisent de quinze à trente députés. A Genève, où il existait également trois partis en ligne, on en compte actuellement cinq, grâce au dédoublement des groupes qui confondaient naguère, dans des unions mal assorties, d'une part les socialistes et les radicaux, d'autre part les catholiques et les conservateurs protestants. Mais ces divorces qui se sont opérés à la satisfaction réciproque des intéressés, offrent un argument de plus à ceux qui aiment, en politique, les situations nettes et franches. Nulle part la représentation proportionnelle n'a produit, jusqu'ici, une pullulation de partis ou plutôt de groupes analogue à celle dont le régime majoritaire a doté le Reichstag de l'empire allemand: 102 membres du centre, 61 conservateurs, 56 socialistes, 50 progressistes, 49 nationaux-libé-

raux, 20 partisans de l'empire, 14 Polonais, 13 anti-sémites, 10 Alsaciens, 9 guelfes, 9 agrariens et 5 sauvages, sans compter 1 socialiste-chrétien, 1 Danois et 1 Lithuanien.»

J'aborde maintenant l'examen de quelques critiques de détail. On a prétendu qu'avec la proportionnelle grande était la difficulté du dépouillement. Or il se fait exactement de la même manière qu'avec le système de la majorité absolue; dans l'un et l'autre cas il y a des additions à faire, avec tous les systèmes il peut s'y glisser des erreurs. Après vient la répartition, mais est-elle plus compliquée? Il peut se produire par ci par là un petit retard, parce qu'il faut transmettre les procès-verbaux à la commission, mais s'il y a un retard ce n'est pas, la faute de la proportionnelle. La répartition est si simple, du reste, que dès que le résultat des élections est connu et que les additions sont faites, le premier venu peut faire le travail de répartition. La commission électorale livre les résultats le lundi généralement, mais parmi les électeurs la répartition se fait le dimanche soir déjà.

On a encore parlé des manoeuvres auxquelles la proportionnelle peut donner lieu; on en a cité deux possibles. La première consiste à voter pour les candidats adverses les moins en vue pour faire échouer les têtes de listes. Je crois que ce mode de procéder est trop dangereux; je ne l'ai jamais vu pratiquer chez nous, parce que en accordant sa voix à des adversaires, on augmente le nombre de suffrages obtenus par la liste opposée. Chez nous il n'est jamais venu à l'esprit de personne de voter pour les candidats les moins importants de la liste adverse. Il peut se produire certains panachages, mais moins même qu'avec le système de la majorité. Ils profitent aux candidats en faveur des quels ils s'exercent et l'on n'a jamais remarqué que ce fût au bénéfice des nullités d'un parti plutôt que de ses chefs au contraire. Il est clair qu'avec la proportionnelle, comme avec la majorité, il arrive que certains candidats sont moins populaires que d'autres et ont à en supporter les conséquences.

Une autre manoeuvre à laquelle a fait allusion M. Munzinger est plus dangereuse, c'est celle qui consiste, dans un collège comprenant plusieurs villages, à tracer les candidats des autres villages pour mettre en évidence ceux du sien propre. Il y a là un inconvénient et dans quelques-uns de nos collèges il s'est fait sentir; mais il y a un moyen de l'éviter, il suffit pour cela de ne pas faire de listes de candidats trop nombreux et il n'est pas possible alors d'en faire échouer par le procédé dont je parle. Du reste, la loi neuchâteloise prévoit un autre moyen qui paraît recommandable et a été employé. Il consiste à établir non seulement des listes de candidats, mais aussi des listes de suppléants, listes qui sont distinctes de celles des candidats députés. On est sûr de faire passer ainsi les députés que l'on a choisis et à côté vous avez les listes des suppléants qui, lors même qu'ils obtiendraient un chiffre de voix supérieur à celui des députés, n'en restent pas moins de simples suppléants.

On a eu recours à ce moyen dans quelques collèges, mais généralement on a préféré s'en passer. Le système proportionnel a tellement pénétré nos habitudes électorales qu'il est arrivé que lorsque toutes les listes de suppléants étaient épuisées, les

partis n'ont pas songé à se disputer le siège vacant. La lutte a été renvoyée aux élections générales. Le choix des électeurs s'est toujours porté, sans opposition, sur un candidat du parti auquel appartenait le député qui était mort ou avait démissionné.

J'ajouterai quelques mots encore au sujet des objections que l'on oppose à l'introduction de la proportionnelle au fédéral. Un système qui a donné de bons résultats au cantonal paraît devoir en donner aussi au fédéral; mais examinons de plus près ces objections. On nous dit que la logique du système doit conduire à la suppression des arrondissements établis dans les cantons qui ne nomment qu'un ou deux députés au conseil national. La logique, nous dit-on, vous y conduira fatalement et nos institutions fédéralistes seront en danger. Je ne vois pas pourquoi les institutions fédéralistes seraient en danger, si ce fait se produisait. Le conseil national représente le peuple suisse dans son ensemble. Si vous formez des arrondissements de plusieurs cantons, les députés qui y seront élus ne changeront rien à la chose. Le conseil national sera toujours la représentation de l'ensemble du peuple suisse. Je ne vois rien là de contraire aux institutions fédéralistes. En revanche, je crois qu'il convient de ne pas froisser sans nécessité les sentiments de ceux qui désirent que les arrondissements ne comprennent pas plusieurs cantons. Il faut se placer sur le terrain des faits, de la pratique plutôt que sur celui de la théorie pure et du doctrinarisme. Quels sont chez nous les petits arrondissements? Ils sont au nombre de 7: Uri, Obwald, Nidwald, Zoug, Appenzell-intérieur nomment chacun un député, Schaffhouse et Glaris en nomment chacun deux.

Les arrondissements qui ne nomment qu'un député sont généralement conservateurs, ils pourraient nommer cinq membres de la droite, c'est possible. Actuellement ils ont envoyé au conseil national trois membres de la droite, ce sont: Uri, Obwald, Nidwald, un membre de la gauche: Zoug, et un du centre: Appenzell-intérieur; Glaris et Schaffhouse ont nommé chacun deux radicaux.

En fait la compensation s'est établie et la différence pourrait porter sur un député au plus; puisque l'organisation des arrondissements sur la base: un canton un arrondissement, ne présente pas d'inconvénient pratique, pourquoi la changer? Il en serait autrement si en pratique cette organisation favorisait un parti au détriment des autres, mais du moment que la compensation s'est établie d'elle-même il serait superflu d'y remédier.

On pourrait discuter aussi la question purement théorique de savoir si la représentation proportionnelle peut convenir aux arrondissements à 1 ou 2 députés? Evidemment elle s'applique mal à ces cas. Elle ne s'appliquerait bien à un arrondissement nommant deux députés que si l'on se trouvait dans la situation exceptionnelle de deux partis qui obtiendraient le même nombre de voix en portant tous leurs suffrages sur le candidat de leur choix. On peut dire en effet que le système proportionnel ne s'applique pas aux circonscriptions qui élisent moins de 3 députés; mais ce sont-là des considérations purement théoriques, aucun intérêt pratique n'est en jeu, il n'y a donc pas lieu de s'y arrêter.

Je crois qu'au fédéral la représentation proportionnelle produira les mêmes bienfaits qu'au cantonal;

elle sera un élément de pacification, elle permettra de discuter chaque question pour elle-même, d'une manière objective. Elle facilitera, plus que le système majoritaire, la réalisation de nouveaux progrès. Elle arrive en outre à un moment où les esprits sont bien préparés pour l'accueillir; en effet, nous n'avons pour ainsi dire plus ou du moins très peu de luttes sur le terrain confessionnel, les bases démocratiques de nos institutions ne sont plus contestées par aucun parti, tous les admettent et dans ces conditions la représentation proportionnelle doit profiter à tous les partis et au développement de l'idée nationale suisse que nos confédérés allemands appellent den Staatsgedanken. Celle-ci trouvera son expression d'une manière bien plus nette; nous arriverons bien plus vite à développer l'idée nationale suisse, lorsque nous aurons un conseil national qui représentera vraiment le peuple suisse dans son ensemble, qui sera l'image fidèle de la nation, formé de telle façon qu'aucun parti ne pourra se dire lésé, privé de sa part de représentation. Un corps ainsi constitué pourra dans un bien meilleur esprit travailler à l'oeuvre commune, au développement de l'idée nationale suisse, afin de rendre la Confédération toujours plus respectée à l'extérieur, toujours plus prospère à l'intérieur.

Tels sont les avantages de la représentation proportionnelle et si elle présente ici ou là quelques petits inconvénients, ils ne peuvent être mis en balance avec les avantages qu'elle nous procurera, au fédéral aussi bien qu'au cantonal.

C'est avec la profonde conviction qu'il en est ainsi que je voterai avec la minorité de la commission pour recommander l'initiative tendant à l'élection d'après le système proportionnel du conseil national par le peuple.

Wirz: Ich möchte vom grundsätzlichen Gesichtspunkte aus meine Stimmabgabe kurz begründen.

Die Eidgenossenschaft ist zusammengesetzt aus der Doppelsouveränität von Volk und Ständen. Die Stände-Souveränität ist auf eidgenössischem, centalem Boden beschränkt auf die Wahl des Ständesrates und das Ständevotum bei Verfassungsänderungen. Viel wichtiger aber als die Abstimmung über Verfassung und Gesetze und als die seltene Ausübung des Initiativrechtes ist für die Volkssouveränität die Wahl des Nationalrates, der Repräsentantenkammer. Denn das Schwergewicht des eidgenössischen Staatslebens liegt um so mehr im Nationalrate, weil er zu mehr als drei Vierteln Wahlkörper des Bundesrates und des Bundesgerichtes ist, und weil das Volk zur Wahl des gesamten eidgen. Beamten-Apparates kein Wort zu sagen hat. Der Parlamentarismus beruht auf der Voraussetzung, dass das Repräsentantenhaus das getreue Spiegelbild des Volkes ist, und er hat auch in einem Volke nur insoweit eigentlichen Boden, als dies nicht Phrase, sondern That und Wahrheit ist. In den verschiedenen Wahlreformakten beruht darum auch die Wurzelhaftigkeit der britischen Verfassung, und man verfolgt die Verhandlungen des deutschen Reichstages gegenüber dem preussischen Landtage mit um so grösserm Interesse, weil letzterer aus

dem plutokratischen Dreiklassenwahlsystem hervorgeht, während der Reichstag vermöge des allgemeinen Wahlrechtes und der Einerwahlkreise viel besser die verschiedenen Strömungen in der deutschen Nation verkörpert. Gemäss Art. 1 unserer Bundesakte besteht die Eidgenossenschaft aus den vereinigten Völkern der Kantone. Diesem staatsrechtlichen Grundgedanken entspricht der Wortlaut der Verfassungs-Initiative in meinen Augen ausgezeichnet. Sie führt den Proporz überall da ein, wo er möglich ist; sie respektiert aber überall und konsequent die kantonalen Grenzen. In ungekünstelten Einerwahlkreisen liegt an sich eine naturgemässe politische Kompensation. In grösseren Wahlkreisen hat die Mehrheit das Recht auf die Mehrheit der Vertreter; die Minderheit hat aber das gleiche Recht auf eine verhältnismässige Vertretung. In den grossen Wahlkreisen bürgt der Wahlquotient für den gerechten Ausgleich, während im Majorz das absolute Mehr, die absolute Herrschaft führt. Das Proportionalssystem gewährleistet der Mehrheit das republikanisch-naturgemässe Recht der Herrschaft; aber auch im Interesse der Mehrheit verhindert es die Vergewaltigung der Minderheiten und eine künstliche, absolutistische Alleinherrschaft. Der Missbrauch des absoluten Mehres macht den Reichen reicher und den Armen ganz arm; er zerstört grundsätzlich und praktisch die Gleichberechtigung. Ein Erbrecht mit solcher Begünstigung der Erstgeburt würde mit Einmütigkeit vom Volke abgelehnt. Wenn der Kampf für unterdrückte Minderheiten sich als hoffnungslos gestaltet, so liegt darin, wie Herr Landammann Muheim mit vollem Recht betonte, der Keim zur Todeskrankheit des republikanischen Lebens, nämlich zum Indifferentismus und zur Stimmenthaltung. Vergleiche man ja nicht die einseitige Anwendung des absoluten Mehres in künstlichen Wahlkreisen mit der Landsgemeinde. In der Landsgemeinde amtet und waltet das gesamte Volk als einheitlicher Landes-Souverän. Eine Landsgemeinde lässt sich als Wahlkörper nicht so leicht zu politischer Ausschliesslichkeit verhetzen, und sie hat in der Regel das Bewusstsein, dass sie über den Parteien steht und dass die Geschicke des Landes in der Hand des gesamten Volkes, also mehr oder weniger sämtlicher Parteien liegen sollen. Die Landsgemeinde hat mit dem Proportionalssystem das Gute, dass sie die Wahlkreisgeometrie ausschliesst. Die Wahlkreisgeometrie aber schafft künstliche Majoritäten, und sie steht um so mehr in feindlichem Gegensatz zur Freiheit und zur Gleichheit, weil die vergewaltigten Minderheiten nicht nur ihrer Repräsentation beraubt sind, sondern durch ihre Zahl die Zahl der Majorität vermehren müssen. Das führt naturnotwendig zur Verbitterung des politischen Lebens, und es wird dadurch der oft zufällige Faktor des absoluten Mehres in That und Wahrheit der Souverän des Landes. Wenn eine Partei über Gebühr in einem Parlament vertreten ist, so sucht sie dann naturnotwendig ihrer Herrschaft um so energischere Geltung zu verschaffen, weil sie gegenüber den oppositionellen Volksströmungen draussen im Lande im Verteidigungszustand sich befindet. Das absolute Mehr schafft grundsätzlich nur Sieger und Besiegte. Eine Partei, welche nicht zu stark vertreten ist, ist mehr zum Zusammenhalt und zu staatsmännischer Mässigung in ihrem eigenen In-

teresse gezwungen. Die Hauptsache ist übrigens nicht, was den einzelnen Parteien frommt, sondern was dem ganzen Lande frommt, und dem Lande frommt am meisten, wenn die Wägsten und Besten aller Parteien friedlich und schiedlich und gründlich miteinander arbeiten. Bei der Proportionalwahl im grossen Rahmen müssen die Parteien die tüchtigsten Männer auf die Kandidatenliste setzen, und wenn die Wirkung der Proportionalwahl darin besteht, dass keine Partei für sich ausschliesslich die Mehrheit im Parlamente hat, so ist dies das Allerbeste, indem ja der praktische Patriotismus kein Parteimonopol, sondern das Gesamtgut aller braven Eidgenossen ist. Was das Ausführungsgesetz betrifft, so hat sich dieses Ausführungsgesetz in allen Kantonen und Staaten noch überall gefunden, wo einmal der konstitutionelle Grundsatz der Proportionalität vom Souverän des Landes sanktioniert worden ist. Wo ein Wille, da ist auch ein Weg. Denken Sie an Belgien, wo die in überwiegender Mehrzahl in Herrschaft befindliche katholische Partei rechnen musste mit den Demonstrationen auf der Strasse und überhaupt mit dem Willen des gesamten Volkes. Denken Sie, wie sich die Sache friedlich und gemächlich in den Kantonen schliesslich abgewickelt hat. Sage man ja nicht, meine Herren, durch das Proportionalssystem werden wir, werde der Ständerat gefährdet. Der Ständerat wurzelt im Boden des Bundesstaates, der Eidgenossenschaft. Hätten wir keinen Ständerat, so müsste er erfunden werden. Er vertritt an sich eine Art Proportionalssystem und die Proportionalwahl des Nationalrates wird nur dazu führen, dass das föderale wie das nationale Princip im eidgenössischen Zweikammersystem ihre konsequente und korrekte Durchführung erhalten. Neben den zwei Kammern haben wir aber einen dritten Faktor im schweizerischen Staatsrecht, und dieser Faktor ist der eigentliche Landessouverän. Es ist das Schweizervolk, und wenn man die Referendumstafel durchgeht, so muss man es als äusserst wünschenswert betrachten, dass eine grössere Konkordanz zwischen dem Nationalrate und dem Schweizervolke erzielt werde; es liegt das im höchsten Interesse einer ruhigen und stetigen Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebung und der vaterländischen Verhältnisse. Denn man darf sich ja nicht damit trösten, dass nur einzelne Gesetze vom Volke verworfen, dabei aber immer wieder die gleichen Abgeordneten gewählt werden. Die verworfenen Gesetze sind grossenteils von einschneidendster Bedeutung, und während durch ihre Verwerfung oft eine recht gründliche Arbeit mehrerer Jahre an einem Tage, in wenigen Stunden, in ein Trümmermeer verwandelt wird, bleibt mittlerweile wenig Zeit und Mut zu fruchtbarem, positivem Schaffen und wird die Verwirklichung der wichtigsten und humansten Probleme auf unbestimmte Zeit vertagt.

Die politische Aera der neuern vaterländischen Geschichte scheint zum grössten Teile abgeschlossen oder ihrem Abschluss nahe. Die wichtigsten Gebiete der Staatsgesetzgebung sind centralisiert; ich glaube, auch die centralistische Partei ist heute so ziemlich saturiert. Das vorwiegendste Gebiet der eidgenössischen Gesetzgebung im ersten Viertel des 20. Jahrhunderts dürfte vom Gesichtspunkte der wohlverstandenen praktischen Volksbedürfnisse kein

socialistisches, wohl aber doch ein entschieden sociales sein, und dabei bedarf es zufolge neuester Erfahrung möglichster Föhlung mit dem Volke. Da ist ein unerlässliches Erfordernis zu erfolgreicher Arbeit, dass die sich widerstreitenden Volksanschauungen und Volksinteressen im Parlamente naturgemäss vertreten sind. Für praktische Männer ist neben der Wahrung ihrer Grundsätze schliesslich doch die Hauptsache der praktische Erfolg der Arbeit, und was im Parlamente fehlt, das ist nicht die Ständevertretung im alten Stil, das ist aber vielfach die Vertretung der grossen Arbeitsgebiete des Volkes, der socialen Stände. Sage man ja nicht, das Proportionalsystem entstamme fremdem Boden. Darin besteht wahrhaftig nicht der Fortschritt in der Welt der Ideen und der Geister, dass man gegen jede Luftströmung sich durch eine chinesische Mauer hermetisch abzuschliessen sucht. Universal ist ja das Beste, was wir haben, universal ist das Christentum, die Bildung, die geordnete Freiheit. Universal ist das Fundament aller wahren Freiheit, die ausgleichende Gerechtigkeit, und was universal ist, das ist auch national, weil die Grundsätze der Freiheit und des Rechtes auch das geheiligte Erbgut des Schweizervolkes sind. Was nicht national ist, das ist das Vorrecht der Geburt, des Ortes, der Partei, der Geometrie des Wahlkreises. Was in der Schweiz Gutes und Grosses geschaffen worden, das war fast immer und fast ausnahmslos ein Werk der Verständigung, der Kompromisse. Nun muss es uns an einer friedlichen Entwicklung der vaterländischen Geschichte nicht bloss darum gelegen sein, weil die socialistische Unzufriedenheit und das ungemein gesteigerte sociale Bedürfnis des modernen Lebens immer mehr offene Thore findet in den Städten, Dörfern und Bauernhäusern unseres Schweizerlandes, sondern weil es geradezu eine moralische Existenzfrage für unser Land ist, dass die sociale Schaffenskraft unseres Volksstaates sich von den grossen Monarchien nicht überflügeln und verdunkeln lässt. Dazu bedarf es eines ausgeprägt patriotischen Solidaritätsgeföhls aller politischen Parteien, überhaupt des gesamten Schweizervolkes. Unsere Eidgenossenschaft ist ein Vorbild geordneter, legaler Freiheit. Das popularisierte sie bei den Regierungen und zumal bei den Völkern. Jetzt soll sie gegenüber der Obstruktion, welche dem Absolutismus in die Hand arbeitet, das Vorbild der Harmonie zwischen einem praktisch fortschrittlichen, schaffens-tüchtigen Parlamente und einem auf seine Freiheit eifersüchtigen, arbeitstüchtigen, gut geschulten Volke sein, dem gesamten Volke in allen seinen politischen und auch socialen Gliederungen. Darum stimme ich zur Initiative für die Proportionalwahl der schweizerischen Volksvertretung.

M. Simen: Le nom du canton que j'ai l'honneur de représenter ici a été souvent prononcé dans la discussion; je suis donc dans l'obligation d'exprimer franchement mon opinion sur la question qui nous est soumise. Cette opinion, je le déclare tout de suite, est contraire à la demande d'initiative. Si quelqu'un était tenté de me trouver en contradiction parce que je refuse pour la Confédération un système en

vigueur dans mon canton, je demanderai que l'on veuille d'abord m'écouter.

Le vote proportionnel a été introduit dans le canton du Tessin à la suite des événements d'il y a dix ans. Mais personne ne pourrait affirmer qu'il est sorti de la conscience, de la volonté du peuple tessinois; ce sont les autorités fédérales qui nous l'ont conseillé, je dirai même imposé comme le seul et unique moyen de sortir des agitations dans lesquelles notre canton se débattait. Le but a été atteint, mais je conteste que l'on puisse attribuer tout le mérite du résultat obtenu, de la pacification finalement établie au système du vote proportionnel. D'autres facteurs y ont contribué, en première ligne la modération et l'esprit de justice de la majorité au pouvoir. Ces facteurs étant donnés, je crois pouvoir affirmer que l'apaisement aurait pu être obtenu même sans le vote proportionnel, avec tout autre système de votation.

Le mal dans ces questions de représentation ne vient pas tant des systèmes que de l'application que l'on en fait. Le système de la majorité, honnêtement appliqué, peut donner des résultats tout aussi bons que ceux que l'on se plaît à attribuer à la représentation proportionnelle. D'autre part, le vote proportionnel appliqué de certaine façon, peut produire des inconvénients tout aussi graves que ceux que l'on reproche au système de la majorité. Tout dépend de la manière dont les systèmes sont appliqués.

Au Tessin, à l'époque agitée dont j'ai parlé tout à l'heure, qu'est-ce qui soulevait avec le plus de force, le plus de persistance, l'indignation d'une grande partie du peuple? Ce n'était pas le fait que les autorités étaient élues avec le système de la majorité, puisque notre canton n'avait pas connu d'autre système depuis le commencement de la vie politique; non, messieurs, c'était l'application de ce système faite sous une forme qu'on n'avait jamais vue; c'était ce qu'on appelle la géométrie électorale, des arrondissements taillés exprès dans un but d'écrasement systématique de la minorité. Par ce moyen on était arrivé à exclure entièrement de la chose publique le parti libéral, et cela non seulement comme parti de minorité, mais alors même que ce parti avait acquis la conviction d'être devenu la majorité.

Voilà la cause principale des agitations tessinoises. Elles ont disparu le jour où la géométrie électorale a disparu; si, avec le système majoritaire on n'avait pas appliqué une méthode scandaleuse d'écrasement, ces agitations n'auraient pas eu de raison d'être.

Quoi qu'il en soit, l'apaisement s'est fait et tout le monde, nous en première ligne, s'en réjouit. Il est toujours heureux de pouvoir constater le retour de la paix dans un pays troublé, de pouvoir se dire: maintenant toutes les forces vives, toutes les intelligences peuvent, au lieu de se perdre en des luttes stériles, se consacrer au bien, à la prospérité du pays.

Néanmoins je maintiens que nous aurions pu très probablement arriver au même résultat par d'autres moyens. Nous avons alors, par un mémoire adressé aux autorités de la Confédération, demandé un autre système, celui du vote limité combiné avec de petits arrondissements, les 38

« circoli » consacrés dans la constitution tessinoise dès le commencement de l'indépendance du canton; à ces arrondissements, constituant une base historique chère à notre peuple, on aurait apporté les seules modifications indispensables pour assurer l'application du système d'une manière absolument égale sur toute l'étendue du canton. Le droit des minorités se trouvait ainsi parfaitement sauvegardé, comme l'établissaient par des chiffres positifs les calculs qui accompagnaient le mémoire. Il résultait de ces calculs que chaque parti aurait eu une représentation exactement proportionnée à la force dont il disposait dans le peuple. Les autorités fédérales ne crurent pas devoir faire droit à cette demande et ce fut le système du vote proportionnel qui nous fut octroyé.

Mais dès les débuts de l'application de ce système nous avons dû reconnaître que s'il se présentait sous une apparence tout à fait séduisante il pouvait, dans la pratique, aboutir à des injustices déplorables. L'attribution des fractions, le jeu des doubles listes, peuvent favoriser dans une large mesure les intérêts du parti de la majorité qui fait la loi. Les résultats peuvent s'en trouver complètement faussés.

Ce fut pour des causes de cette nature que le parti libéral tessinois se trouva mis dans la nécessité de s'abstenir à l'élection de la première constituante en 1891 et ce fut pour les mêmes causes que dans la constituante de l'année suivante, 1892, le parti libéral se trouva en minorité de 4 voix, tandis que le résultat de la votation démontrait qu'il possédait la majorité incontestable dans le corps électoral.

Le système a dû subir successivement certaines modifications; il ne serait plus possible aujourd'hui, je crois, de voir la majorité du peuple en minorité au parlement. Mais d'autres défauts subsistent, naturels au système, et qu'il serait bien difficile, pour ne pas dire impossible, de faire disparaître.

D'abord, c'est l'amoindrissement de la liberté de l'électeur. Avec le système proportionnel chaque parti, chaque groupe établit sa liste, et tous les électeurs doivent accepter cette liste et la voter sous peine de faire du tort à leur parti. Si l'électeur s'avise de modifier la liste, d'y inscrire un seul nom de candidat qui n'ait pas été proclamé par le parti, son suffrage sera perdu, non seulement pour le candidat qui a sa préférence mais encore pour tous les députés pour lesquels l'électeur a le droit de voter. L'embrigadement électoral dont on a parlé et qu'on a voulu contester est bien un fait réel et il est plus accentué ici que dans le système majoritaire.

Mais ce qu'il y a de plus grave, c'est l'effet dissolvant que le système exerce au sein même des partis. On a dit que la proportionnelle était destinée à tuer les partis historiques; nous n'en sommes pas là chez nous et j'espère que nous n'y arriverons pas de longtemps, mais des indications dans ce sens se dégagent à chacune de nos élections avec une intensité croissante.

On a soutenu que ces deux termes d'embrigadement des électeurs et émiettement des partis, s'excluent. Il n'en est rien, l'un et l'autre représentent bien deux défauts caractéristiques et parallèles du vote proportionnel. Le premier se mani-

festé dans le contraste des partis, chacun d'eux s'efforçant de mettre en ligne jusqu'au dernier de ses hommes, avec la liste forcée.

Le second travaille en sourdine sur l'organisme intérieur de chaque parti, comme la rouille sur le fer; il conduit inévitablement à des compétitions intenses d'intérêts, de localités et de promesses. Les candidats d'une même liste travaillent chacun pour son propre compte, dans le but de s'assurer le succès. Certaines localités pratiquent une nouvelle espèce d'ostracisme contre les représentants des autres localités, pour s'assurer l'avantage d'une plus nombreuse représentation. Cela amène forcément la discorde au sein du parti et par conséquent un procédé plus ou moins latent de désagrégation; c'est le triomphe du régionalisme et de l'individualisme; or rien de bon, messieurs, n'est jamais sorti de là.

Vous pourriez me demander: mais, si le système proportionnel a tous ces défauts, pourquoi le gardez-vous, vous qui êtes maintenant la majorité? Pourquoi ne pas revenir à l'ancien?

Ma réponse à cette objection ne sera pas difficile: on se tromperait fort en croyant que dans la masse du peuple tessinois il existe une tendresse extraordinaire pour le vote proportionnel. On nous l'a donné, nous le gardons, voilà tout; et nous ne pensons pas à le changer, non parce que nous soyons convaincus de sa supériorité, de sa perfection, mais tout simplement parce que nous voulons la stabilité des institutions, lorsqu'elles fonctionnent honnêtement, et parce que nous ne voulons pas soulever des agitations stériles pour une question d'ordre purement abstrait. Nous ne nous trouvons pas mal avec le système proportionnel, de même que dans d'autres cantons on ne se trouve pas mal avec le système de la majorité. Nous gardons ce que nous avons, tout simplement pour éviter de nouvelles compétitions, de nouvelles discordes au sein de notre canton.

Il n'est pas non plus mauvais de laisser le système continuer ses expériences; il y a encore des points obscurs, des doutes sur lesquels il faut que la lumière se fasse; le jour où ces points seront éclaircis, le jour où les défauts que nous entrevoyons seulement éclateront au grand soleil, le vote proportionnel aura vécu.

Pour ce qui est de la proportionnelle sur le terrain fédéral, je ne crois pas qu'elle pourrait modifier sensiblement la composition du conseil national, mais en dehors du principe même et des défauts qui lui sont inhérents je trouve que la méthode d'application qui nous est proposée présente de tels inconvénients qu'il est impossible de l'accepter. On nous dit: Chaque canton, chaque demicanton, doit former un arrondissement; voilà le principe choisi par la demande d'initiative et devant lequel les chambres, dans l'élaboration de la loi d'exécution, n'auraient qu'à s'incliner. Mais comment appliquerez-vous ce système aux petits cantons? On a déjà énuméré ici les cinq cantons et demi-cantons qui ne nomment qu'un seul député au conseil national et les deux cantons qui en nomment deux. Pour ces sept cantons et demicantons l'application du vote proportionnel est matériellement impossible: il faudra laisser subsister chez eux le système majoritaire. Mais alors, je vous

le demande, que devient le principe de l'égalité garanti par l'article 4 de la constitution fédérale : Tous les Suisses sont égaux devant la loi ? Comment ce principe sera-t-il sauvegardé lorsque nous aurons des cantons qui éliront leurs députés au conseil national avec un système, tandis que d'autres en emploieront un différent ?

Et encore, que deviendra dans les petits cantons le droit des minorités ?

J'ai déjà eu l'honneur de le dire lors du débat sur la ratification fédérale à accorder à la constitution de Schwyz : Le principe de l'égalité ne peut admettre deux systèmes différents, pour l'élection de la même autorité. De deux choses l'une : Ou le système proportionnel peut être appliqué de la même manière pour tous les cantons, ou il faut y renoncer.

Pouvez-vous admettre qu'il y ait en Suisse des cantons, peu ou beaucoup n'importe, soumis à un régime d'exception ?

Nous avons dans le canton du Tessin des districts établis par la constitution ; lorsqu'il s'agit d'appliquer le vote proportionnel, on pensa d'abord pouvoir le faire sans modifier leur répartition, mais on reconnut bientôt que la chose ne pourrait pas se faire, qu'il en résulterait des inégalités ; alors on procéda à une nouvelle répartition dans le but de pouvoir appliquer le système à toutes les parties du canton. C'est ce qu'il faudrait faire pour l'ensemble de la Confédération. Si les auteurs de la demande d'initiative ne sont pas capables de trouver un système qui sauvegarde l'uniformité de l'application du principe dans toutes les parties du territoire, il faut en conclure que le principe même n'est pas admissible, parce qu'il est contraire au principe fondamental de l'égalité tel qu'il est inscrit dans la constitution fédérale. Il faudrait, pour que la panacée du vote proportionnel puisse être appliquée qu'il n'y eût qu'un arrondissement unique embrassant toute la Suisse. Ou autrement il faudrait des arrondissements n'ayant pas moins de trois députés à élire ; mais la demande d'initiative ne veut rien de cela ; elle empêche *a priori* toute solution rationnelle par l'exigence qu'elle pose : Un canton, un arrondissement.

L'application du vote proportionnel implique encore une condition nécessaire, c'est que les arrondissements ne soient pas constitués de manière à élire un nombre pair de députés, parce que là où il y a parité, la proportionnelle ne peut déployer ses effets.

Mais la demande d'initiative n'en dit rien. Elle passe sous silence tout ce qui représente pourtant des conditions essentielles. Il y a donc des raisons suffisantes pour repousser la demande d'initiative sans pour cela se déclarer adversaire du principe. Je ne crains nullement le principe ; j'ai déclaré que nous nous en arrangeons assez bien dans notre canton et je crois que l'on pourrait s'en arranger tout aussi bien dans la Confédération, mais à la condition *sine qua non* que l'application en sera rendue absolument uniforme.

Si l'on ne peut nous donner cette garantie, il est évident que, la question de principe étant réservée, nous ne pouvons pas accepter le système que l'on nous propose. Encore une fois, qu'on nous présente un système respectueux de l'égalité

des cantons et des citoyens et on pourra le discuter.

Il faut aussi examiner quelles conséquences l'application du système proportionnel pourrait entraîner ; il faut regarder un peu loin. Lorsque le conseil national sera élu sur la base du système proportionnel, est-ce que la question ne se posera pas de savoir si le même système ne doit pas être appliqué à l'élection du conseil des états ? Les principes ont leur logique ; on comprendrait difficilement que si le système proportionnel est admis, je me mets ici au point de vue des initiants, dans un but de justice et de perfectibilité électorale, pour l'élection du conseil national, il ne soit pas aussi admis, et dans le même but, pour l'élection du conseil des états.

Ne voyez-vous pas là un danger pour l'existence de ce conseil ? Je crois qu'il est réel, parce que le jour où les deux conseils seraient élus d'après le même système, le conseil des états ferait évidemment double emploi avec le conseil national et il devrait nécessairement être supprimé, comme l'on supprime un rouage inutile. Il n'y aurait pas de raisons d'être pour deux chambres élues sur la base du même système. Ce serait bien là, quoiqu'on en dise, la conséquence logique de l'admission du système proportionnel. Mais ce serait aussi la fin du fédéralisme : Qui de vous, Messieurs, peut désirer que nous en arrivions là ?

Un vieil adage dit que le mieux est l'ennemi du bien : Le système de la majorité peut avoir eu ses torts, mais il faut reconnaître qu'il tend à s'en corriger tous les jours et à créer un état de choses plus conforme au sentiment naturel de justice et de respect du droit des minorités.

Quant au système du vote proportionnel, nous avons vu qu'il ne peut prétendre à la perfection ; il peut aboutir aussi à des conséquences regrettables. Appliqué comme le demandent les initiants, il offenserait le principe de l'égalité et violerait la justice.

Je me dis donc que dans ces conditions il ne faut pas se presser, il vaut mieux attendre.

Le vote proportionnel existe actuellement dans un certain nombre de cantons ainsi que dans quelques pays étrangers ; attendons qu'il arrive à démontrer qu'il possède réellement toutes les vertus qui lui sont attribuées. Puisque même ses partisans reconnaissent qu'il y a des ombres au tableau, il faut laisser la lumière dissiper ces ombres. Ils nous disent bien que l'on peut les éviter de telle ou telle manière ; c'est très bien, mais attendons que l'expérience des remèdes proposés soit faite et concluante ; nous pourrions alors prendre une décision en connaissance de cause.

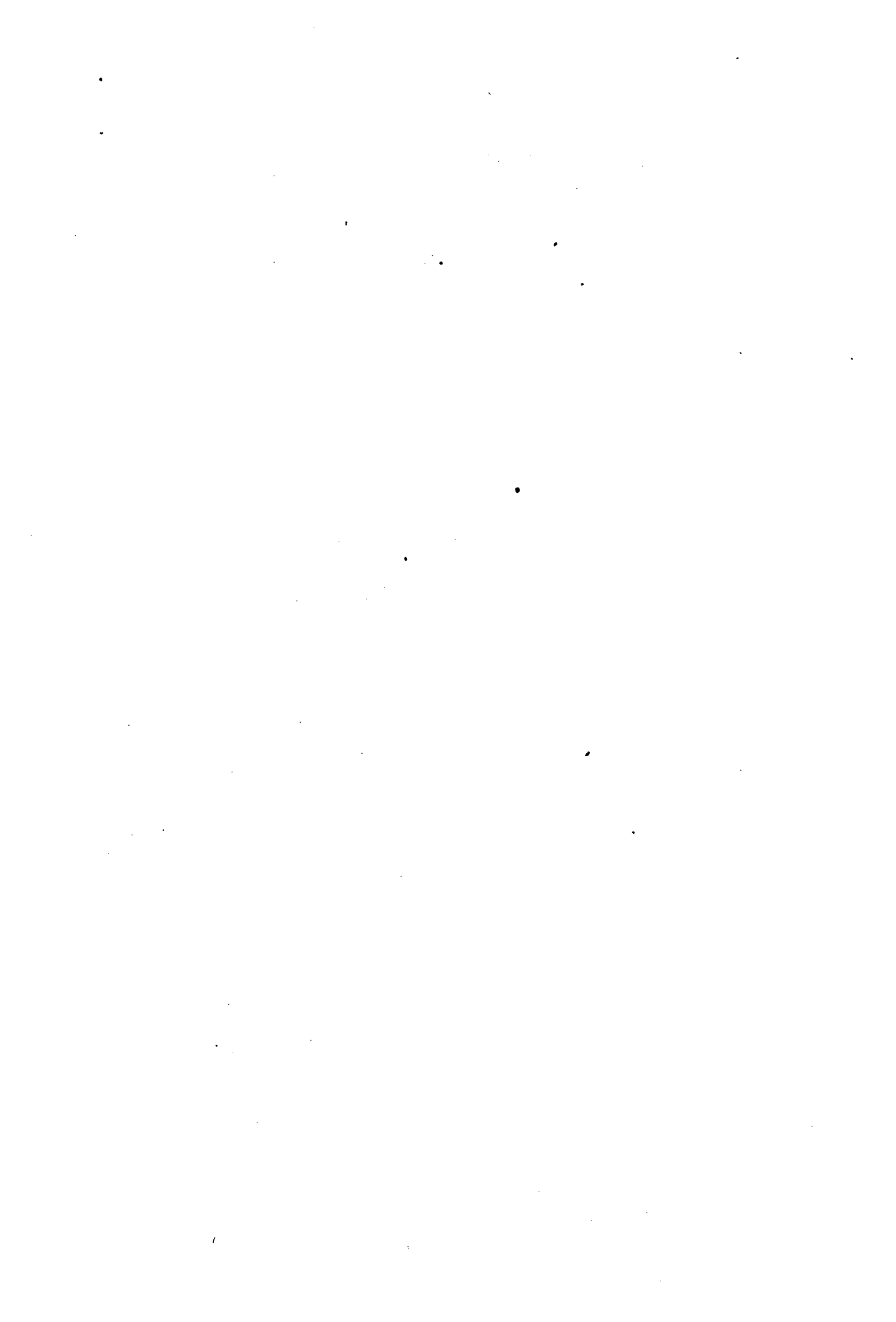
Mais surtout qu'on ne vienne pas nous proposer des solutions impliquant le sacrifice des principes supérieurs de l'égalité et de la justice. Je ne crois pas que l'on puisse soutenir avec quelque raison que la représentation populaire actuelle au conseil national mérite le reproche d'injustice : Comme on l'a déjà remarqué, tous les partis entre lesquels se partage l'opinion populaire en Suisse sont représentés dans ce conseil. Ils arrivent donc parfaitement à faire entendre leur voix, à soutenir leurs aspirations et, suivant les circonstances, à obtenir l'approbation du peuple suisse.

L'état de choses actuel ne rend donc pas indispensable le changement que l'on réclame; rien ne nous oblige à faire ce saut dans l'inconnu et à admettre par simple amour de changement un système sur lequel le dernier mot n'a pas été dit et à l'égard duquel la démonstration vraiment concluante reste encore à faire. Non, il n'y a aucune raison pour consentir au changement, dans les conditions actuelles, surtout dans la forme sous laquelle il nous est proposé: Ce serait le sacrifice absolument inacceptable du principe d'égalité qui est à la base de notre démocratie et que notre constitution ga-

rantit dans la même mesure à tous les cantons et à tous les citoyens. Le premier devoir, la première justice c'est de sauvegarder cette égalité.

C'est pour ces raisons que je me rallie à la proposition de la majorité de la commission, tendant à écarter la demande d'initiative concernant l'introduction du vote proportionnel.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)



Initiativbegehren. A. Proportionalwahl des Nationalrates (I. Volksbegehren)

B. Wahl des Bundesrates durch das Volk. BB vom 21. Juni 1900 (verworfen)

Initiative populaire. A. Election proportionnelle du Conseil national (Ire initiative)

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1900
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	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1900_004
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.06.1900 - 08:00
Date	
Data	
Seite	443-466
Page	
Pagina	
Ref. No	20 027 030

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.

Amtliches
stenographisches Bulletin
der
schweizerischen Bundesversammlung



BULLETIN
STÉNOGRAPHIQUE OFFICIEL
DE
L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE

N^o 32

Abonnements: Jährlich Fr. 2. — für die Schweiz, Fr. 4. — für das übrige Postvereinsgebiet. In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.
Abonnements: Un an: Suisse fr. 2. —, Union postale fr. 4. —. On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux.

Ständerat. — Conseil des états.

Sitzung vom 21. Juni 1900, vormittags 9 Uhr. — Séance du 21 juin 1900, à 9 heures du matin.

Vorsitz: }
Présidence: } Herr *Leumann*.

Initiativbegehren für die Proportionalwahl des Nationalrates und die Wahl des Bundesrates durch das Volk.

Demandes d'initiative tendant à l'introduction du système proportionnel dans les élections du conseil national
et à la nomination du conseil fédéral par le peuple.

Fortsetzung. — *Suite*.

(Siehe Seite 443 hievor. — Voir page 443 ci-devant.)

M. Battaglini : J'appartiens à un canton qui a introduit dans ses lois le principe de l'élection avec le système proportionnel et je tiens à justifier le vote que j'ai émis dans la commission et que je donnerai ici contre l'initiative.

J'ai toujours été un adversaire du système de la proportionnelle, parce que n'ayant pas trouvé en lui des titres de supériorité sur le système de la majorité, je ne vois pas de raison de le substituer à une institution qui a fait ses bonnes preuves. L'examen impartial des défauts que l'application pratique a mis en lumière m'a confirmé toujours mieux dans mon opinion, et les arguments qui ont été allégués hier par les défenseurs de l'initiative (cela soit dit avec le plus grand respect pour eux), n'ont aucunement modifié cette opinion. Le système de la majorité a une histoire à travers les siècles et bien qu'il ne soit pas une œuvre parfaite, il est sorti sans flétrissures de toutes les révolutions politiques et de toutes les transformations sociales, et aujourd'hui encore il a dans la conscience publique un large et solide piédestal. Il forme la règle chez tous les peuples civilisés. D'autre part, la propagande que l'on fait pour la proportionnelle me fait l'impression d'être un de ces phénomènes qui seront une des caractéristiques de cette fin de siècle. Nous voyons, en effet, dans plusieurs branches de l'activité humaine une tendance très marquée à la recherche du nouveau, qui très souvent ne consiste en rien d'autre que de vouloir faire autrement que ce qu'on a fait dans le passé.

Nous rencontrons surtout ce phénomène dans les arts, dans la littérature. Mais comme certains novateurs dans les arts et la littérature n'aboutiront jamais à des écoles durables, je crois que la même destinée est réservée à ces recherches de nouveaux systèmes électoraux. Ce n'est pas assez de faire quelque chose de nouveau, il faut faire quelque chose de mieux que ce qu'on a déjà. Depuis un quart de siècle, les apôtres de la proportionnelle — et ils n'ont jamais été très nombreux — se donnent avec grand-peine à leur propagande, mais il faut qu'ils avouent qu'ils ne sont pas allés bien loin, ce qui est éloquent, si l'on considère que nous vivons dans une époque dans laquelle les idées bonnes et saines ont des larges moyens de s'imposer à l'opinion publique.

C'est avec de grandes difficultés qu'ils ont réussi à faire introduire la proportionnelle dans quelques états, à titre d'essai, limité à des petites régions et pour des élections partielles, administratives et judiciaires; quelques-uns de ces états, comme par exemple, l'Angleterre, ont déjà repris l'ancien système de la majorité.

On a fait aussi quelque expérience d'application du vote limité pour les élections des députés, comme par exemple en Espagne et en Italie; mais l'Italie en eut bientôt assez et elle a aujourd'hui l'élection uninominale et par conséquent l'élection par majorité.

Ils ont réussi à faire introduire la proportionnelle dans quelques cantons de la Suisse pour les élections politiques et administratives. Mais les

députés de quelques-uns de ces cantons vous ont fait hier une exposition qui n'est guère encourageante et de laquelle il résulte bien évidemment ceci : que dans aucun de ces cantons la proportionnelle n'a été introduite à la suite d'un mouvement clair et net de la conscience publique révoltée contre les injustices du système de la majorité, mais elle y a été introduite à la suite de faits et de circonstances spéciales à chacun de ces cantons et qui ne pourraient nullement être généralisées à toute la Suisse.

Ainsi vous avez entendu de la bouche de M. Simen, que la proportionnelle, bien loin d'avoir été réclamée par une fraction quelconque du peuple tessinois, lui a été imposée par le conseil fédéral.

M. Munzinger vous a parlé du malaise dans lequel se trouvait la chose publique dans son canton par le fait que le grand conseil était dans sa totalité composé d'adhérents du parti libéral, et que le parti lui-même a fait recours à la proportionnelle pour rendre possible l'entrée au grand conseil d'éléments d'opposition qui devaient amener dans la vie publique une secousse de vitalité.

M. Berthoud enfin vous a dit que l'introduction de la proportionnelle dans le canton de Neuchâtel a été le remède appliqué pour arrêter un commencement de dissolution des anciens partis historiques.

Mais M. Berthoud a ajouté qu'on a arrangé les choses de manière que le grand conseil aurait une majorité libérale prépondérante, ce qui me semble être de la géométrie électorale en contradiction avec l'esprit de la proportionnalité. On a fait beaucoup de bruit parce que la proportionnelle a été récemment introduite en Belgique. Cet événement ne m'a pas fait l'impression d'une concession que le gouvernement et la majorité ont fait très volontairement. Il m'a fait plutôt l'impression d'un expédient du gouvernement pour sortir d'une position très embarrassée. Le résultat de cette première épreuve en Belgique a donné lieu à de vives critiques, même de la part de certains journaux qui sont sympathiques à la proportionnelle. Il y a eu, d'après ces journaux, des surprises de nature à secouer la confiance la plus solide dans la bonté du système. Mais en Belgique, grâce aux institutions monarchiques, la proportionnelle pourrait disparaître du code des lois à peu près avec la même facilité avec laquelle elle y a été introduite, quand cela conviendra au gouvernement et la à majorité.

En Suisse, cela ne pourrait pas si facilement arriver et vous en connaissez les raisons. Nous sommes obligés d'être plus prudents que les Belges. De cette revue sommaire, il résulte donc que la proportionnelle, au lieu de faire une course de conquête à travers les états des deux hémisphères, comme c'était dans l'imagination de ses apôtres, n'a jamais eu de vraie force vitale et se meurt lentement d'anémie.

L'application de la proportionnelle à l'élection du conseil national peut être une innovation désirée par les minorités qui aspirent à devenir majorité, mais cela ne dit rien en faveur de la bonté du système, étant connu que dans tous les pays du monde les minorités ne négligent aucun moyen de combat qui peut leur ouvrir le chemin vers le pouvoir. Mais je ne trouve pas, qu'en Suisse, une considération de justice impose ce système, parce que, comme

on l'a déjà dit hier, tous les principaux partis politiques sont représentés dans le conseil national dans la due proportion de leurs forces.

L'initiative, comme elle est présentée, ne veut pas non plus pousser les exigences de la justice jusqu'à donner une représentation à toutes les fractions du pays. Elle veut la proportionnelle pour les grands cantons, elle ne la veut pas pour les petits. Ce qui du reste n'est pas juste, parce que les minorités libérales des petits cantons ont les mêmes droits que les minorités conservatrices des grands cantons.

La générosité des partis, je devrai peut-être dire, la générosité du parti libéral, est déjà venue en aide pour la représentation des minorités par la voie de concessions. Mais les orateurs de l'initiative ne veulent pas de concessions, ils veulent que le droit à la représentation soit consacré par la loi et c'est pour cela qu'ils veulent la proportionnelle.

Je crois qu'on n'a pas besoin d'arriver jusque-là. Si, dans un canton, la majorité ne laisse pas à la minorité la représentation à laquelle elle a droit, M. Ritschard nous a indiqué hier le remède. On fera recours à l'assemblée fédérale, qui se hâtera de créer des circondariotti, comme elle a fait déjà pour les minorités de Fribourg et du Tessin.

Il n'y a donc aucune raison de justice à l'appui de l'initiative.

Ce que je trouve mieux en harmonie avec les principes de justice, c'est que le parti qui a la responsabilité de la chose publique doit aussi pouvoir disposer d'une majorité suffisante pour être en mesure de poursuivre ses buts et de développer son programme. Cela ne peut s'obtenir qu'avec le système de la majorité.

Avec la proportionnelle, il peut par contre, très facilement arriver que, en conséquence du fractionnement des partis en différents groupes, le parti qui compte le plus d'adhérents dans le peuple, se trouve avoir une insuffisante majorité, quelquefois même la minorité dans les élus.

Cela peut être un grand danger pour la marche régulière de l'administration et pour l'avenir des institutions. Un argument qui ne me semble pas résister à la critique, c'est que la proportionnelle apporte un apaisement bienfaisant dans les esprits des électeurs et du peuple agité par les questions politiques.

Les constatations que j'ai faites dans mon canton à ce sujet, me prouvent que la proportionnelle n'a aucune influence pour le rétablissement de l'ordre dans le pays et du calme dans les esprits. Je partage à ce sujet les opinions exposées hier par M. Simen et je ne veux pas les répéter. Par rapport à la Suisse en général, elle n'a pas à craindre des désordres à cause des élections du conseil national. Depuis des années, les élections se passent sur tout le territoire de la Confédération d'une façon tout à fait digne de la saine éducation de notre peuple.

Je ne veux pas ici répéter mal ce qui a été hier très bien dit par le rapporteur de la commission et par d'autres orateurs, sur les graves défauts et inconvénients de la proportionnelle, défauts et inconvénients qui devraient convaincre chacun que l'avenir de la patrie et des institutions qui sont le fruit du sacrifice et du dévouement, nous défend

de bouleverser notre organisme électoral qui a fait ses preuves, et est intimement lié à notre vie publique.

Zweifel: Mein^e Herren, man kann auf verschiedenen Wegen nach Rom wandern. Wenn die einen glauben, dass mit dem Proporz das goldene Zeitalter des Friedens und der Gerechtigkeit angebrochen sei, sehen andere die Pflanze, die aus dem Proporz hervorgewachsen wird, nicht als eine schöne Blüte entfaltende an. Meine persönliche Stellung kennen Sie. Ich bin nicht schroffer Parteimann. Ich hasse jede Partei-Ausschliesslichkeit, und ich bin gestern ganz erstaunt gewesen, als der Herr Vertreter des Kantons Solothurn sagte, man sei der Partei-Ausschliesslichkeit im Kanton Solothurn nicht Meister geworden ohne Proporz. Ich sage, ich war erstaunt, dass die dortigen einflussreichen Staatsmänner es nicht dazu gebracht haben, dass im Kanton Solothurn der Friede anders als durch den Proporz erreicht werden konnte. Ich nehme auch an, dass in den Republiken Neuenburg, Uri und Obwalden die schroffe Parteidisziplin nicht innegehalten werde und innegehalten werden will. Ich denke, auch in diesen Kantonen, wie in andern, kann der Friede ohne Proporz aufrecht erhalten werden. Ich wiege mich auch nicht in dem glücklichen Gedanken, wie die Herren Muheim und Wirz, dass die kleinen Kantone vom Proporz nicht betroffen werden; wenn dies nicht gegenwärtig im Wurf ist, ist das wahrscheinlich nur der Köder, damit der Proporz eher durchgebracht werde.

Ich frage mich auch, wie es dazu gekommen ist, dass im gegenwärtigen Augenblicke diese Initiative ins Werk gesetzt werden musste. Ich sehe, und zwar mit Freuden, dass man in der Schweiz allgemein auch in den Räten dazu gekommen ist, eine versöhnliche, dem Vaterlande frommende Stellung einzunehmen. Die Spannung, die noch vor wenigen Jahren geherrscht hat, ist gewichen; man ist allgemein bereit, sich gegenseitig die Hand zu reichen, soweit es mit den persönlichen Ansichten vereinbar ist. Die Socialdemokraten haben ja ihre Vertreter in den Regierungen der Kantone und der Städte — kurz, sie sind zu ihrem Rechte gekommen, ohne dass welterschütternde Ereignisse eingetreten wären. Im Bundesratshaus, darauf habe ich schon hingewiesen, wird allgemein einer ganz versöhnlichen Stimmung gehuldigt. Ich sehe, wie man hier freundlich sich die Hand reicht zu gemeinsamem Wirken und bereits ist, wie recht und billig, ein konservativer Vertreter in den Bundesrat eingezogen, und ich zweifle nicht daran: es wird nicht lange gehen, so wird ein zweiter Vertreter der katholisch-konservativen Partei ins Bundesratshaus einziehen, und ich erblicke hierin kein Unglück. Ich sehe also nicht ein, dass die Notwendigkeit des Proporz besteht.

Nun komme ich zur zweiten Frage, wie man den Notschrei, der aus diesen 64,000 Unterschriften hervorgeht, auffassen soll. Wie es mit diesem Unterschriftensammeln sich verhält, wissen diejenigen am besten, die solche Unterschriften in den Gemein-

den zu legalisieren haben. Es unterschreiben viele nur, um dem Unterschriftensammler den Fünfer oder Zehner zu retten; es unterschreiben sogar solche, die grundsätzlich dagegen sind, abgesehen von den Indifferenten. Ich denke, die Zahl derjenigen, die unterschrieben haben und wirklich den Proporz wünschen, würde sich ganz bedenklich reduzieren.

Und nun, was wird eigentlich erreicht? Das Volk im allgemeinen ist parteilos. Es wählt seine Männer, je nachdem es zu ihnen Zutrauen hat, und das ist ja auch die richtigste Wahl. Auch persönliche Sympathie spielt etwa mit, was ja menschlich und begreiflich ist. Der grosse Teil des Volkes ist parteilos, wird aber durch den Proporz den Parteien in die Hände geliefert, worauf schon genügend hingewiesen worden ist.

Aber es kommt noch eine wichtige Folge und zwar nach meiner Ansicht die wichtigste. Wenn nach Parteien gewählt wird, dann ist der betreffende Vertreter dieser Partei gehalten, in den eidgenössischen Räten nicht so zu stimmen, wie es ihm das allgemeine Landesinteresse vorschreibt, sondern so, wie es ihm seine Partei diktiert. Wozu das führt, darüber mag jeder selbst seine Schlüsse ziehen. Meinerseits habe ich die Proporzbewegung immer in diesem Sinne gewürdigt.

Man hat bei Aufstellung der neuen Bundesverfassung von 1848 die Instruktionen der Kantone abgeschafft und zwar mit Recht. Man soll Leute nach Bern schicken mit eigenem Willen und eigener Ansicht, die wissen, was sie ihrem Lande und namentlich dem Gesamtvaterlande schuldig sind. Es braucht wirklich keine Instruktion. Diese Instruktionen werden aber mit dem Proporz wieder in das Bundespalais einziehen. Es ist das eine absolut unabwendbare Folge, und ob das zum Glücke des Landes dient, überlasse ich dem Urteile eines jeden von Ihnen. Wir schwören den Eid, dem Gesamtvaterlande zu dienen, die Rechte und Freiheiten des Volkes zu wahren. Wenn wir nun jeder an seinem Orte der Instruktion einer Partei folgen müssen, dann hört die Berechtigung hierzu auf, dann sind wir auf dem besten Wege, ein Land zu werden, das sich zu seinem Unglück in Parteien zerreisst.

Ich glaube daher, dass wir dieses Feldzeichen, das uns als oberste Regel gelten soll, heute noch hochhalten und im Interesse des Gesamtvaterlandes dem Parteigetriebe, das beim Proporz zur höchsten Blüte kommen wird, entgegenzutreten sollen. Ich stimme daher mit voller Ueberzeugung für Abweisung der Initiative.

M. Python: La discussion a été très approfondie et complète au sein du conseil national, et plusieurs de nos collègues nous ont apporté des aperçus nouveaux et des considérations intéressantes. On peut donc considérer le débat comme épuisé, aussi n'est-ce pas sans quelque scrupule que je prends la liberté de prolonger les délibérations et de solliciter votre attention, mais M. le rapporteur de la commission ayant été dans la nécessité de dénoncer mon absence à deux de ses réunions, je

dois me justifier. La première séance, dans le courant de mai, coïncida avec la session du grand conseil fribourgeois; telle est la raison pour laquelle je ne pus répondre à la convocation. Du reste, cette réunion n'avait pas d'importance, puisqu'elle précédait la décision qui a été prise par le conseil national; elle n'avait par conséquent pour but qu'un échange de vues entre les membres de la commission. La seconde réunion eut lieu dans le courant de la présente session, après le vote du conseil national, mais l'état de ma santé ne me permit pas d'y assister. Si j'ai pris la parole, c'est pour les motifs que je viens d'indiquer; mais étant donné l'opinion générale dans notre canton à l'égard de la proportionnelle, je considère qu'il est de mon devoir de justifier mon attitude dans cette question.

Dans le canton de Fribourg, il y a cinq ans que nous avons introduit la représentation proportionnelle en matière communale. Chaque commune peut demander la représentation proportionnelle, mais le système de la majorité est resté celui du droit commun; cependant, dès que cinq, dix, vingt, trente citoyens, suivant l'importance de la commune, demandent l'adoption de ce système, il est de rigueur.

A la vérité, je dois dire que jusqu'ici la majorité des communes n'ont pas eu recours à la proportionnelle; elle n'a été introduite que dans les communes divisées, où les partis ne parvenaient pas à s'arranger d'avance.

Les opérations électorales qui ont eu lieu d'après le système proportionnel n'ont provoqué aucune difficulté.

En matière cantonale, nous n'avons pas le système proportionnel; une motion a été déposée, discutée et renvoyée au conseil d'état pour rapport. Je ne sais pas quel sera son sort, ni quelle attitude prendra le parti auquel je me rattache, je ne veux pas préjuger la question et réserve mon entière indépendance en ce qui concerne l'application du système au cantonal. En matière communale, ce n'est pas sans beaucoup de difficultés que la représentation proportionnelle a été introduite. Les deux partis, libéral et conservateur, lui étaient hostiles, mais de guerre lasse, on finit par l'accepter. Aujourd'hui, ce système provoque quelques critiques et bien des personnes préfèrent celui de la majorité.

A l'égard de l'initiative, notre canton a, je crois, fourni peu ou point de signatures, c'est dire qu'en somme on y est partisan du système de la majorité. Pour ce qui me concerne personnellement, je suis assez froid pour la proportionnelle, j'ai donc suivi avec beaucoup d'objectivité les débats auxquels nous venons d'assister; je crois que, dans le domaine fédéral, la proportionnelle n'aura pas les conséquences que prévoient les initiants et leurs adversaires. Si les initiants réclament la proportionnelle, c'est qu'ils estiment par ce moyen obtenir quelque avantage pour leur parti, tandis que leurs adversaires s'y opposent parce qu'ils craignent que ce nouveau système ne porte atteinte à la majorité qu'ils possèdent. Les raisons qui ont été invoquées ici dissimulent mal les craintes et les alarmes de la majorité.

Je dis, Messieurs, que les conséquences qu'on attend de la représentation proportionnelle ne se

produiront en aucune façon, qu'il n'en résultera pas un bouleversement de la face politique du pays. Le parti auquel j'appartiens ne gagnera rien par l'introduction de la représentation proportionnelle; il perdra quelques sièges quelque part, en regagnera quelques-uns d'autre part, mais il n'en retirera aucun profit réel. Le parti socialiste, lui, gagnera quelques sièges, mais, Messieurs, il peut avoir quelque patience et attendre, car il est des arrondissements qui doivent nécessairement lui échoir, que ce soit un peu plus tôt ou un peu plus tard, cela viendra.

Si nous introduisons la représentation proportionnelle dans l'élection des députés au conseil national, il est possible que demain nous ayons au conseil national quelques socialistes de plus. Mais cette augmentation de l'effectif ouvrier — je ne veux pas me servir du mot socialiste qui doit vous effrayer — dans la représentation nationale est inévitable: les centres populeux accentueront le succès de ce nouveau parti, qui est un peu le parti de l'avenir, comme il est un peu le parti du progrès, — puisque certains partis ont abandonné leurs traditions et pris une allure qui n'est plus celle d'un parti progressiste.

Qui va donc gagner à l'introduction de la représentation proportionnelle? Le centre gagnera peut-être un certain nombre de sièges; le malheur ne sera pas grand, il vous sera très facile de le museler: — Je me sers ici d'une expression qui a été employée dans l'autre conseil. Le centre ne demande pas mieux que de l'être. Vous n'aurez qu'à introduire l'un de ses représentants au conseil fédéral, et le tour sera joué. Quand le socialisme formulera une revendication, le centre et vous, Messieurs de la majorité, vous saurez parfaitement vous unir par instinct de la conservation de vos biens. Et quand ce sera le parti ultramontain qui formulera, lui, ses revendications, le centre et la gauche seront de nouveau réunis pour lui faire face.

Vous voyez par conséquent que l'introduction de la représentation proportionnelle ne modifiera en rien la situation des partis en Suisse, que toutes ces alarmes mal dissimulées derrière les petits arguments qu'on invoque ne sont pas de nature à bouleverser la situation politique de la Suisse. Le parti ultramontain, auquel j'appartiens, continuera à jouer ce rôle historique, dont M. Scherb nous entretenait hier et qu'il ne voudrait pas voir disparaître.

Voilà quelle sera la situation.

Mais je le répète, pour ma part, je suis très froid, très objectif dans ce débat. Je me demande si cette lutte mérite vraiment toute la solennité et l'importance dont on l'entoure. En entendant parler tout à l'heure l'un de nos collègues, qui nous mettait en garde contre l'esprit d'innovation qui saisissait les hommes à la fin de ce siècle, je me suis demandé qui parlait, si c'était moi ou l'un de mes amis politiques. Mais non, c'était un partisan du progrès, des idées nouvelles.

Vous considérez aujourd'hui le système majoritaire comme un dogme auquel on ne peut pas toucher. Pourquoi? Vous n'admettez pas tous les dogmes. Pourquoi, lorsqu'il s'agit du système majoritaire, ne pourrait-on pas toucher à ce dogme? Vous reniez cette grande et noble loi humaine de la perfectibilité de nos institutions. Toutes les institutions humaines peuvent être perfectionnées. Mais

s'agit-il du système de représentation, vous dites : Il n'y a plus de progrès à faire, nous nous arrêtons, nous donnons à ce principe toute la rigidité d'un dogme catholique. Est-ce que les choses doivent se passer ainsi ? Est-ce que votre attitude est conforme, je ne dis pas à votre programme, aux idées qui ont créé le parti radical, mais à l'histoire ? Je ne le crois pas. La représentation populaire, l'association du peuple à la marche des affaires publiques, ne se sont pas produites sans beaucoup de difficultés. Et ici, je réponds à l'honorable M. Scherb qui disait : « Une idée bonne marche toute seule ! » Nous l'avons vu lorsqu'il s'est agi des assurances, si toutes les idées bonnes marchent toutes seules ! La représentation du peuple dans les pouvoirs publics ne s'est pas faite sans beaucoup de difficultés. On a commencé par l'élection indirecte ; on a donné le droit aux électeurs non pas de choisir directement leurs représentants au sein du pouvoir public, mais de nommer les électeurs devant les désigner. Plus tard, un progrès a été accompli par l'introduction de l'élection directe. Nous retrouvons encore dans notre constitution fédérale de 1848 un vestige de cette institution ; une expression que nous ne comprenons presque plus, c'est celle-ci : « Le conseil national est nommé à l'élection directe. » Pourquoi ne la comprenons nous plus ? Parce qu'autrefois, il y avait des élections indirectes ; les électeurs avaient des délégués, comme aujourd'hui encore dans certains pays, qui ont des catégories d'électeurs qui doivent remplir des conditions censitaires et prouver leur capacité de vote. Ce n'est que peu à peu qu'on est arrivé, — et on n'y est pas arrivé partout, — au suffrage universel. Cela a été une conquête, et la préoccupation, après cette conquête obtenue, a été chez le législateur d'assurer à la majorité la représentation populaire.

Tel est le régime sous lequel nous vivons depuis 1848. Ne devons-nous plus faire de progrès ? Evidemment oui, nous devons aller plus loin et comment ? Aujourd'hui, on ne se contente plus de représenter la majorité du peuple, mais on cherche à réaliser cet idéal : la représentation du peuple tel qu'il est, tel qu'il existe, des éléments dont il se compose. C'est de là qu'est née la représentation des minorités.

Malgré mes hésitations et toute l'objectivité avec laquelle j'examine cette question, je considère la représentation proportionnelle comme une évolution de l'idée de la représentation populaire. La représentation proportionnelle s'établira sur notre sol vous ne pourrez pas vous y opposer. On peut discuter la question de savoir si le système de la majorité absolue est bon ou mauvais, il y a beaucoup de motifs pour préconiser ce système, c'est-à-dire pour donner la responsabilité des affaires publiques à un seul parti, sauf au moment des élections, à changer l'organisation, si le peuple n'est pas content. Il y a des raisons pour cela. Mais, messieurs, y a-t-il des raisons pour introduire le système de la représentation proportionnelle, tel que vous l'avez préconisé dans les délibérations d'hier et d'aujourd'hui ? L'idée de la représentation proportionnelle a tellement gagné de terrain, bien que M. Battaglini voulût tout à l'heure célébrer ses funérailles, qu'aucun des orateurs représentants

de la majorité de ce conseil n'a osé dire non, nous ne voulons pas la représentation des minorités ; tous ont dit au contraire : il faut la représentation des minorités, nous la voulons, nous la pratiquons, mais nous voulons choisir, nous, ces représentants de la minorité. Voilà sur quoi porte le débat : sera-ce la minorité elle-même qui choisira ses représentants ou la majorité qui les lui imposera ? En matière de représentation dans le domaine du droit privé, nous avons aussi les deux systèmes de représentation : le simple citoyen qui choisit lui-même son représentant, c'est le cas ordinaire, puis le citoyen auquel on donne un représentant, c'est la personne sous puissance d'autrui. L'organisation bâtarde, telle que vous la préconisez, je dis que c'est la représentation qu'on donne aux personnes qui sont sous tutelle. Ce n'est donc pas le système logique, il ne peut être envisagé que comme un système de transition qui doit nécessairement nous amener à la représentation des minorités.

J'ai dit que les motifs invoqués ici contre l'introduction de la représentation proportionnelle dissimulaient mal la crainte, les inquiétudes chimériques des adversaires de la représentation proportionnelle. En effet, il suffit de jeter un coup d'oeil sur les différents arguments invoqués pour se convaincre que ce sont là des prétextes, mais non de véritables raisons.

L'honorable rapporteur de la commission a discuté la proportionnelle comme on pouvait le faire au moment où elle a fait son entrée dans le parlement. Alors, la représentation proportionnelle n'était que dans le domaine de la théorie. Et on en a fait un essai ici au sein du conseil des états, essai qui n'a pas réussi. Je ne sais si cet échec était intentionnel ou non, je n'ai pas à examiner ce point ; mais l'exemple invoqué par M. Scherb me permet de constater que depuis lors de grands progrès ont été accomplis. Le système proportionnel ne donne lieu véritablement à aucune difficulté dans la pratique. Et au lieu de nous apporter ici des raisons de sentiment, vous auriez dû, vous, représentants des cantons où la proportionnelle existe, nous faire la preuve que ce système donne lieu à des recours électoraux beaucoup plus nombreux qu'ailleurs, que les électeurs ne savent pas se tirer d'affaires, qu'ils ne comprennent pas cette combinaison, que les inconvénients de cette réforme sont multiples. Cette preuve, vous n'avez pas pu nous la donner, au contraire. C'est surprenant, je dois le dire, de voir la facilité avec laquelle le système de la représentation proportionnelle est appliqué. A cela, on nous dit : c'est impossible dans un grand collège, cela se comprend encore dans un petit arrondissement, où il n'y a que deux députés à élire. Mais, c'était la réponse que l'on faisait à M. Ritschard, pensons un peu au canton de Berne, un canton qui sera appelé à élire 27 députés ; comment voulez-vous appliquer le système ? C'est impossible, ça dépasse l'horizon et la conception du simple électeur ! Cette assertion est erronée, elle est détruite par les faits. Nous avons chez nous la représentation proportionnelle pour les élections communales, avec 80 à 90 candidats : cela ne donne lieu à aucune difficulté, le Fribourgeois n'est pas plus intelligent qu'un autre, il sait pourtant appliquer la proportionnelle. Et vous croyez que le ci-

toyen de la vieille république de Berne ne saura pas en faire autant lorsqu'il se trouvera en présence de 25 ou 30 candidats! Non, l'inconvénient, signalé n'existe pas, c'est un mauvais prétexte le système proportionnel fonctionne parfaitement bien. Maintenant on nous dit: mais vous êtes obligés d'instituer le quorum, vous devez limiter la proportionnelle, vous ne pouvez pas représenter toutes les fractions! Ce n'est pas sérieux! Est-ce que dans la photographie, vous représentez toutes les particularités de l'individu? Son teint, la couleur de ses yeux, de ses cheveux? Non, vous représentez la personne elle-même. Eh bien, la représentation proportionnelle reflétera le peuple tel qu'il est, sans avoir la prétention d'en donner la photographie absolument détaillée.

Mais on va plus loin. Ce projet d'initiative, dit-on, commet la faute grave d'adopter comme délimitation des arrondissements les frontières cantonales, les frontières historiques, les frontières des états qui constituent la Suisse! C'est, paraît-il, un vice capital, et la constitution fédérale sous laquelle nous avons le bonheur et la satisfaction de vivre, que dit-elle? Néglige-t-elle tout-à-fait les frontières cantonales? Non, elle en tient compte comme d'un facteur nécessaire; elle défend au législateur fédéral d'empiéter sur les frontières cantonales, dans la formation des arrondissements. Les arrondissements doivent être limités, constitués, dans les limites des frontières cantonales, vous ne pouvez pas les dépasser. Je comprends que cela vous soit pénible de renoncer à cette prérogative, de la formation des arrondissements électoraux, prérogative dont on a abusé quelquefois lorsqu'il s'est agi de donner une représentation aux minorités libérales. La majorité s'est dit: la situation n'est pas tenable et l'on a pratiqué le système de représentation des minorités vis-à-vis des conservateurs, en constituant des arrondissements spéciaux, en rassemblant des populations que la langue et l'histoire ne réunissaient pas. A-t-on pratiqué le même système quand il s'est agi d'autres minorités? Est-ce que dans le canton de Berne, la Volkspartei qui lutte depuis longtemps et revendique sa place au soleil, a bénéficié de cet esprit de justice auquel vous vous référiez tout à l'heure? Non, on l'a ignorée. Dans le Jura, il est vrai, et après 4 ans de revendications, on a constitué un arrondissement qui lui donne un représentant, deux peut-être, c'est ainsi que l'on entend la représentation des minorités. Au contraire, j'estime qu'en adoptant comme délimitation les frontières cantonales, personne ne peut s'en plaindre, quittons le domaine de l'arbitraire et élevons à la majorité une tentation qui existe de tout temps et pour toutes les majorités. La majorité des chambres fédérales — ce n'est pas un reproche spécial, remarquez-le, que je lui fais — a créé des arrondissements qui lui sont favorables. Je comprends très bien qu'elle verse des larmes de regrets en voyant cette prérogative risquer de lui échapper; mais faut-il faire appel à la justice et dire, que parce qu'on maintient les frontières cantonales, l'initiative n'a plus sa raison d'être?

On s'est arrêté aux petits cantons, on a dit: Voilà encore une horreur que vous allez consacrer. Comment! le système proportionnel n'existerait pas dans tous les cantons! Quels sont-ils, ces cantons

préférés? On en a énuméré quelques-uns, ceux qui élisent un ou deux députés. Cela serait-il vrai que le malheur ne serait pas si grand! Et puis, ce ne serait qu'une disposition transitoire, la population de ces cantons ira en s'augmentant, il faut l'espérer. Du reste, la demande d'initiative ne dit rien de cela, elle dit simplement que le vote aura lieu d'après le mode proportionnel. Mais comment fera-t-on cela? Ce n'est pas possible, prétend-on. Je ne sais pas si ce n'est pas possible. Nous discuterons ce point lorsqu'il s'agira d'élaborer la loi appliquant le principe, s'il est voté. Le dernier mot n'est pas dit. Nous pouvons faire des progrès dans ce domaine, tout n'est pas achevé, attendons. La demande d'initiative ne fait pas d'exception. Messieurs, si cette inégalité entre les cantons vous choque si fort — et c'est ce qui a arrêté notre collègue M. Simen — je vous fais remarquer qu'aujourd'hui la même inégalité existe déjà. Lors même qu'un demi-canton ne compte que 5,000, 10,000 âmes, il a droit à un représentant, alors qu'ailleurs il faut 20,000 âmes pour obtenir un représentant.

On invoque l'art. 4 de la constitution fédérale, de l'égalité de tous les suisses devant la loi. La théorie développée par notre collègue du Tessin a déjà fait l'objet d'une interprétation du tribunal fédéral sur ce point qui rentre dans sa compétence. On n'a jamais entendu par l'égalité des citoyens, l'égalité absolue, mais simplement l'égalité de tous les citoyens qui se trouvent dans la même situation.

Mais il y a une autre considération, déjà présentée, sur laquelle il est bon de revenir et qui consacre aussi une exception. Comment! voilà l'élément étranger qui donne droit à des citoyens suisses d'avoir, dans certains cantons, plus de représentants dans le conseil national que dans d'autres. On vous a cité Bâle, Genève, on vous a parlé même du Tessin. Et quand il s'est agi du Tessin, n'avez-vous pas obtenu une meilleure situation: ce n'est pas là le règne de l'égalité absolue, pourquoi donc invoquer des scrupules si grands? Mais on est allé plus loin, on a parlé de la suppression du conseil des états. C'est une des menaces à l'aide desquelles on veut épouvanter les fédéralistes. Je suis fédéraliste, moi, et ne suis pas effrayé, cette menace dût-elle même se réaliser. Quelle différence y a-t-il entre nous et le conseil national! J'ai vu souvent celui-ci nous apporter des décisions plus généreuses que celles du conseil des états. Qu'à cela ne tienne. Si on veut enterer le conseil des états, je ferai mon devoir comme les autres, j'assisterai à l'enterrement. Je ne le redoute pas du tout.

Tout autre chose est de savoir s'il faut deux chambres. Mais, je le répète, ma conscience de fédéraliste est tranquille, car je considère la menace de suppression du conseil des états comme un épouvantail pour les enfants.

Je me permettrai de répondre deux mots à M. Munzinger. MM. les adversaires de la proportionnelle veulent, pour la combattre, lui faire donner des fruits qu'elle n'a jamais entendu produire. Quel est le but de la proportionnelle? Son nom l'indique, c'est de régler les rapports entre les différents partis, de donner à chaque parti une représentation qui soit proportionnelle aux forces dont ce parti dispose. M. Munzinger veut aller beaucoup plus loin.

Il nous dit: Cette proportionnelle entraîne des

abus. Imaginez-vous qu'il eût suffi dans la ville de Soleure que 12 libéraux aient voté dans tel sens pour empêcher que le chef le plus aimé, le plus habile du parti conservateur soit élu et que le candidat suivant passât devant lui! Je suppose qu'il en soit ainsi; le parti ne pourra pas se plaindre, il n'aura pas le premier siège, mais le second, tandis que sans la proportionnelle il n'aurait rien eu du tout que ce que vous auriez bien voulu lui donner à titre de concession.

Certaines régions, a-t-on dit, ne seraient pas représentées. Il y aurait des communes mécontentes. C'est possible, j'admets cela. Mais qu'est-ce que cela prouve? Est-ce qu'avec le système majoritaire, vous représentez toutes les contrées? N'y en a-t-il pas qui soient préteritées? L'honorable député de Berne nous a cité un cas qui s'est produit lors des élections au conseil national, où l'on a vu un district s'élever contre un autre district, une contrée contre une autre contrée; il s'agissait de deux personnalités se rattachant au même parti, mais opposées l'une à l'autre par suite de considérations locales. Donc, l'abus que vous voulez reprocher à la représentation proportionnelle se produit de la même façon sous le régime majoritaire. On dit, la proportionnelle favorise les divisions dans les partis, mais sous le régime majoritaire n'en est-il pas de même? N'avons-nous pas vu récemment dans un arrondissement voisin du Jura le candidat officiel d'un parti échouer devant un autre candidat du même parti? Voulez-vous condamner le système proportionnel parce qu'il aurait un défaut que le système majoritaire possède déjà? Tant que vous n'aurez pas trouvé un système qui en soit à l'abri, vous n'aurez donc aucun motif sérieux pour en faire pâtir la représentation proportionnelle.

Pour M. Simen, la représentation proportionnelle porte atteinte à la liberté de l'électeur. D'autre part, il pense qu'elle favorise l'émiettement des partis. Je vois là une contradiction. L'émiettement des partis, mais c'est la liberté de l'électeur. Si le système proportionnel entrave la liberté de l'électeur, il ne doit pas favoriser l'émiettement des partis.

D'une manière générale, du reste, je ne crois pas que la représentation proportionnelle favorise l'émiettement des partis. On prétend encore qu'elle empêche les grands courants historiques de se produire. Comme représentant du parti catholique, je ne tiens pas tant à ces «grands courants». Ils se sont toujours produits à notre détriment depuis le XVI^e siècle. Mais la situation est toute changée, les conditions ne sont pas les mêmes, les idées économiques se transforment, se modifient malgré nous. C'est une erreur de croire que cela tient à la représentation proportionnelle, cela tient à d'autres considérations bien supérieures, sur lesquelles il n'est pas nécessaire d'entrer en discussion en ce moment.

M. Simen nous a dit que si la pacification régnait au Tessin, cela n'était pas dû à la représentation proportionnelle. Je n'en sais rien, je ne puis pas discuter. Il est possible que M. Simen qui est mieux au courant que moi, ait raison, mais en tous cas, cela ne prouve rien contre la proportionnelle. Mais je retiens de la bouche des députés du Tessin que le système proportionnel a été imposé à ce

canton par l'autorité fédérale. Très bien, je prends acte de ce fait. Et alors, pourquoi la Confédération qui impose ce système au Tessin, n'appliquerait-elle pas à elle-même ce système bienfaisant? Mais non, il paraît que chez nous tout va pour le mieux du monde. Voilà ce que constatait avec beaucoup de satisfaction le député de Soleure et M. le député de Glaris lui a répondu: «Nous nous rencontrons, nous nous donnons la main.»

Mais ce n'est pas l'avis des minorités. On vous a souvent fait des calculs après les élections au conseil national. Je ne veux pas revenir là-dessus, mais on a dit, les minorités prétendent à tort ou à raison qu'elles sont loin d'être représentées d'après le nombre d'électeurs dont elles disposent. Elles ne sont pas contentes de leur situation, c'est dans leur rôle de se plaindre, dites-vous. Notre grand défaut, à nous minorité, c'est de ne pas aspirer au gouvernement. Ruchonnet disait un jour que toute minorité digne de ce nom devait aspirer au gouvernement. Nous n'aspirons pas au gouvernement. Vous le savez cependant, certaines minorités, je ne dis pas celle que je représente, elle a la vertu de la résignation, mais d'autres, sont plus turbulentes, réclament, veulent se frayer leur chemin: elles se plaignent, trouvant que tout n'est pas pour le mieux dans le meilleur des mondes. Dans le canton de Fribourg, moi je trouve que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes, j'en suis très satisfait, comme M. Munzinger pour le canton de Soleure; mais la minorité chez nous n'est pas du même avis, de sorte que toutes ces constatations faites ne sont pas pour moi concluantes.

Je me résume en disant que l'introduction du système de la représentation proportionnelle n'aura pas les conséquences qu'on en attend, que d'autre part, c'est le système d'avenir, bien que je ne puisse éprouver pour lui beaucoup de tendresse, ni d'empressement. On voudrait l'introduire dans les cantons avant de l'introduire dans la Confédération. Pourquoi? J'ai cru au contraire que la Confédération représentait le progrès, que c'était la Confédération qui nous servait de guide, qu'elle était le phare lumineux, que nous devions nous inspirer auprès d'elle, et tout-à-coup nous devons abandonner ce rôle aux cantons? Mais pourquoi? Je n'en vois pas la raison.

Je terminerai par une proposition. J'estime que le conseil national est allé trop loin en proposant le rejet de l'initiative. D'après notre loi, les chambres fédérales peuvent adhérer à un projet ou ne pas adhérer. En adhérant à un projet, les chambres fédérales s'approprient l'oeuvre, mais en n'adhérant pas au projet, elles disent simplement: nous ne faisons pas de ce projet notre oeuvre, nous n'en assumons pas la paternité, nous le laissons aller. Il me semble que cela suffirait. Le conseil national aurait mieux fait d'en rester là. Il s'agit d'une loi qui touche à la composition du conseil national. L'on peut croire que les députés sont plus ou moins intéressés. Mais le conseil national est allé plus loin; il ne s'est pas borné à dire son avis, il propose au peuple de rejeter l'initiative; c'est ce que je voudrais supprimer.

J'admettrai donc la proposition de non adhésion de la majorité de la commission, sous réserve qu'elle ne proposera pas au peuple le rejet de l'initiative.

C'est aller trop loin et faire acte de mécontentement et d'animosité. Vous me demandez: est-ce possible? Il suffit d'examiner la loi pour s'en convaincre. Il est dit simplement que les chambres approuvent ou n'approuvent pas les demandes d'initiative.

Je crois que nous ferions mieux de ne pas proposer le rejet de la demande d'initiative et de dire simplement que nous n'adhérons pas à cette demande. Moyennant qu'elle soit amendée dans ce sens, je voterai la proposition de la majorité de la commission. Mais si je suis absolument obligé de me prononcer sur le projet, je voterai pour l'adhésion à la demande des initiants.

Präsident: Wenn das Wort nicht weiter verlangt wird, so erkläre ich die Diskussion als geschlossen. In eventueller Abstimmung werde ich den Antrag des Herrn Python demjenigen der Kommissionsmehrheit gegenüberstellen und hierauf, in definitiver Abstimmung, das Resultat dieser eventuellen Abstimmung dem Antrage der Kommissionsminderheit.

Scherb, Berichterstatter der Kommission: Ich beantrage für die definitive Abstimmung Namensaufruf.

Präsident: Diesem Antrag wird Folge gegeben, wenn 10 Mitglieder denselben acceptieren. Wer den Namensaufruf verlangt, ist ersucht, die Hand zu erheben. — Sie haben Abstimmung unter Namensaufruf beschlossen.

Abstimmung. — Votation.

In eventueller Abstimmung wird, gegenüber dem Antrage des Herrn Python, dem Antrage der Kommissionsmehrheit mit 21 gegen 14 Stimmen der Vorzug gegeben. In definitiver Abstimmung siegt der Antrag der Kommissionsmehrheit mit 24 gegen 15 Stimmen.

(En votation éventuelle la proposition de la majorité de la commission l'emporte sur celle de M. Python par 21 voix contre 14. A la votation définitive la proposition de la majorité de la commission est adoptée par 24 voix contre 15.)

Für den Antrag der Kommissionsmehrheit, mit Nein, stimmen die HH.:

(Ont voté non, c'est-à-dire accepté la proposition de la majorité de la commission, MM.:)

Ammann, v. Arx, Battaglini, Bigler, Blumer, Calonder, Dähler, Geel, Hoffmann, Hohl, Isler, Kellersberger, Lachenal, Müller, Munzinger, Robert, Scherb,

Scherrer, Simen, Stössel, Stutz, Thélin, Usteri, Zweifel (24).

Für den Antrag der Kommissionsminderheit, mit Ja stimmten die HH.:

(Ont voté oui, c'est-à-dire accepté la proposition de la minorité de la commission.)

Berthoud, Cardinaux, Chappaz, Hildebrand, Lusser, Meyer, Muheim, Peterelli, de Preux, Python, Reichlin, Ritschard, Winiger, Wirz, Wyrsh (15).

Herr Leumann, als Präsident, stimmt nicht.

(M. Leumann, comme président, ne vote pas.)

Abwesend sind die Herren: Golaz, Kumin, Richard und Schumacher.

(Sont absents MM.: Golaz, Kumin, Richard et Schumacher.)

Präsident: Wir gehen über zum zweiten Teil des Initiativbegehrens. Das Wort hat der Berichterstatter, Herr Scherb.

Scherb, Berichterstatter der Kommission: Auch bei diesem Volksbegehren beantragt Ihnen die Majorität der Kommission Zustimmung zum Beschlusse des Nationalrates, dem Volke die Verwerfung des Initiativbegehrens zu beantragen. Nach der gestrigen Erklärung des Herrn Ständerat Muheim wäre anzunehmen, dass nun die Mehrheit der Kommission sich um ein Mitglied vermehrt hat. Den Wortlaut dieses Volksbegehrens finden Sie gedruckt in dem Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 22. September 1899, und ich halte es nicht für notwendig, dieses Volksbegehren noch zur Verlesung zu bringen. Es verlangt dasselbe neben einer andern Wahlart des Bundesrates — Wahl durch das Volk, statt durch die Bundesversammlung — noch weitere Aenderungen der Bestimmungen der Bundesverfassung. So soll nach dieser Initiative die Behörde statt aus 7, aus 9 Mitgliedern bestehen, wovon wenigstens 2 Mitglieder der romanischen Schweiz angehören sollen; um gültig verhandeln zu können, sollen wenigstens 5 Mitglieder anwesend sein, statt wie bisher 4, eine selbstverständliche Folge der vorgeschlagenen Vermehrung der Mitgliederzahl der Behörde. Dann soll die Bestimmung des Art. 103 der Bundesverfassung, wonach die Geschäfte des Bundesrates nach den Departementen unter die einzelnen Mitglieder zu verteilen sind, die jeweiligen Entscheide jedoch vom Bundesrat als Behörde ausgehen, nach dem Volksbegehren nur provisorisch belassen werden, bis über die Organisation der Bundesverwaltung die Gesetzgebung das Nähere bestimmt haben werde.

Was nun die Vermehrung der Mitgliederzahl des Bundesrates betrifft, so wäre vielleicht eine solche im Interesse der Verwaltung, der Administration angezeigt, insofern dadurch eine bessere Verteilung, eine richtigere Ausgleichung der Geschäftslast unter die einzelnen Mitglieder des Bundesrates

ermöglicht würde. Die Bundesräte leiden sicherlich nicht an Arbeitsmangel, und eine gewisse Entlastung wäre eine Wohlthat. Immerhin, scheint mir, würde es nicht so leicht sein, wie man es sich etwa vorstellen mag, die Geschäfte unter die 9 Mitglieder richtig und zweckmässig zu verteilen. Aber abgesehen hievon bildet die Verwaltung nur die eine Seite der Aufgabe des Bundesrates; der Bundesrat hat noch andere, vielleicht wichtigere Pflichten zu erfüllen. Er ist nach der Bundesverfassung die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft; er ist der Träger der innern Politik; er vertritt das Land nach aussen; er wahrt die völkerrechtlichen Beziehungen; er hat die Initiative in der Gesetzgebung; er ist mit einem Wort nicht nur Verwaltungsbehörde, sondern die Regierung des Landes. Eine Regierung muss aber, wenn sie nicht nur den Namen einer solchen haben, sondern wirklich regieren soll, als Einheit auftreten. Nur als Einheit kann die Regierung in einer der Würde des Landes angemessenen Weise auftreten und sich Achtung verschaffen im In- und Ausland; nur als Einheit ist sie stark. Jede Vermehrung der Mitgliederzahl aber schwächt die Einheit der Behörde, und es werden daher die Vorteile, die man durch die Vermehrung zu erreichen hofft, mehr als aufgewogen durch die Nachteile, welche sich notwendig für die Regierung unseres Landes ergeben müssen. Wenn man die Mitgliederzahl des Bundesrates oder vielleicht besser gesagt der leitenden und vollziehenden Behörde der Eidgenossenschaft ändern wollte, so könnte dies richtigerweise nur im Sinne der Reduktion geschehen; eine Reduktion müsste aber naturgemäss eine totale Reorganisation der Bundesverwaltung nach sich ziehen.

In der Bestimmung, dass wenigstens zwei Mitglieder der romanischen Schweiz angehören sollen, liegt ein gewisser Proporzgedanke; im übrigen würde der Proporzidee bei dieser Volkswahl des Bundesrates nicht weiter Rechnung getragen, sonst hätte man gewiss die Bestimmung aufgenommen, dass die Chefs der politischen Gruppen der Bundesversammlung und des Landes im Bundesrate vertreten sein sollen. Durch die eben erwähnte Bestimmung wird nun rechtlich zu Gunsten der welschen Schweiz ein Privilegium geschaffen, das übrigens am bereits bestehenden faktischen Zustand durchaus nichts ändert. Dagegen wird bei der Volkswahl die Durchführung der Bestimmung zu praktischen Unzukömmlichkeiten führen. Es ist nicht recht erfindlich, wie das Wahlgeschäft vorzunehmen ist, um den Welschen die zwei Vertreter zu sichern. Uebrigens scheint mir die ganze Sache von untergeordneter Bedeutung. Die Absicht war offenbar die, die Welschen von der Volkswahl nicht abzuschrecken. Immerhin sind sie auch so nicht besonders günstig gestellt. Bisher hatten sie von 7 Mitgliedern 2, und jetzt werden ihnen von 9 auch nur 2 zugeschrieben.

Eine wichtige Bestimmung ist die vorgeschlagene Aenderung bei Art. 103. Durch diese Aenderung soll die Thür geöffnet werden für eine einschneidende Reorganisation des Bundesrates, eine Reorganisation, die als ein Bedürfnis empfunden wird. Bis jetzt stand einer solchen Reorganisation die Bestimmung entgegen, dass die Departemental-Einteilung nur zum Zwecke habe, die Prüfung und Besorgung der Geschäfte zu fördern, dass der je-

weilige Entscheid aber vom Bundesrate als Behörde ausgehen müsse. Diese Bestimmung soll nun nach dem Volksbegehren wegfallen, und ohne dass bezügliche Direktiven gegeben werden, soll die Gesetzgebung über die Organisation des Bundesrates das Nähere bestimmen. Es ermöglicht dies nun allerdings, weiter zu gehen als bisher; aber bei näherem Zusehen wird man gewahr werden, dass man auch nicht viel damit erreicht. Denn die Hauptsache wird ja belassen: als vollziehende und leitende Behörde ein Bundesrat von 7 oder 9 Mitgliedern, wie man vorschlägt, und man wird sich bei der vorgesehenen Gesetzgebung lediglich die Frage vorlegen, ob mit Beziehung auf die Verwaltung nicht eine Entlastung der Bundesräte durch die Schaffung von Direktoren, Oberbeamten, «Unterstaatssekretären» u. s. w. stattfinden könnte. Aber die Verantwortlichkeit für die ganze Geschäftsführung — das scheint mir das Entscheidende zu sein — muss und wird beim Bundesrate verbleiben, weil in dieser Richtung eine Aenderung der Verfassung nicht vorgeschlagen ist. — Es geht daher aus dem Gesagten hervor, dass eigentlich das Volksbegehren im grossen und ganzen mit Bezug auf den Bundesrat die Sache beim alten belassen will und im wesentlichen als Neues nur eine andere Wahlart des Bundesrates postuliert, die Wahl durch die stimmberechtigten Schweizerbürger in einem die ganze Schweiz umfassenden Wahlkreis. Dieses Postulat nun ist nicht neu. Schon bei den Revisionsverhandlungen von 1848 wurde ein dahingehender Antrag gestellt und mit kleiner Mehrheit abgelehnt, ich glaube nur mit einer Stimme, und auch später wurden ähnliche Anläufe gemacht, auch bei der Verfassungsrevision in den 70er Jahren. Es scheint ja das Natürliche zu sein, dass in einem demokratischen Staatswesen das Volk seine Regierung selbst wählt. In einer grossen Anzahl von Kantonen ist in der Verfassung der Grundsatz niedergelegt, dass die kantonale Regierung vom Volke gewählt werde. Aber diese Vergleichung mit den Kantonen stimmt nicht ganz, indem der Bund nicht, wie die Kantone, ein einheitliches Staatswesen ist, sondern ein zusammengesetztes. Es hat gestern schon Herr Ständerat Wirz darauf aufmerksam gemacht, dass nach Art. 1 der Bundesverfassung die vereinigten Völkerschaften der 22 souveränen Kantone in ihrer Gesamtheit die schweizerische Eidgenossenschaft bilden. Die Kantone haben bei den Angelegenheiten des Bundes überall ein Mitspracherecht. Jede Verfassungsänderung muss die Zustimmung der Mehrheit der Stände haben. Die Kantone ernennen in die gesetzgebenden Räte einen besonderen Rat, den Ständerat, der gleichberechtigt ist, wie der Nationalrat, und es ist gewiss nur folgerichtig im Interesse der Kantone, dass sie auch bei Bestellung der obersten Vollziehungsbehörde des Bundes mitwirken. Wenn man die Wahl des Bundesrates dem Volke übertragen will, so sollte man konsequenterweise auch die Kantone selbst begrüssen; aber das geht aus praktischen Rücksichten nicht wohl an, und so ist die Mitwirkung der Kantone bei der Wahl des Bundesrates durch ihre Vertreter das einfach Gegebene.

Was nun den demokratischen Gedanken betrifft, so kann man ja diesen Gedanken nicht überall konsequent und rein durchführen. Man muss jeweilen mit den Verhältnissen rechnen; auch bei der demo-

kratischen Staatsform muss man eine gewisse Repräsentation zulassen, und man kann nicht behaupten, dass die Wahl des Bundesrates durch die Vertreter des Volkes und der Stände etwas Undemokratisches sei. Jeder Grundsatz ist vernünftig anzuwenden, sonst kann er nicht wohlthätig wirken.

Ich will nun damit nicht etwa gesagt haben, dass die Wahl des Bundesrates durch das Volk etwas Unvernünftiges wäre; im Gegenteil: dieser Wahlmodus kann seine Vorzüge haben. Aber eine leichte Aufgabe für das Volk wird es nicht sein, 7 oder 9 Männer, wie es vorgeschlagen wird, zu ernennen, die für das Amt passen und zwar mit Rücksicht auf die Grösse des Wahlkreises — die ganze Schweiz soll ja einen Wahlkreis bilden — und der in diesem Wahlkreis herrschenden grossen Verschiedenheit der Anschauungen. Es werden bei einer solchen Wahl des Volkes verschiedene unverantwortliche Faktoren massgebend mitwirken: die Presse, die Komitees, und auch das sogenannte Plattformensystem wird sich bei uns Eingang zu verschaffen suchen, das sich bis jetzt nur sporadisch zeigte, und ich denke nicht, dass dieses System für unsere Verhältnisse empfehlenswert sei. Die Bundesversammlung ist viel eher in der Lage, in Berücksichtigung aller Umstände und des gegenwärtigen Bedürfnisses die richtige Wahl zu treffen, als das Volk, indem ja die zu Wählenden nur zum kleinsten Teile bekannt sein können. Und was will man nun, abgesehen von diesen doktrinären Gesichtspunkten, materiell, praktisch mit der Volkswahl erreichen? Sind wirklich Uebelstände zu Tage getreten, deren Beseitigung dringend notwendig ist? Ich glaube nicht. Seit 1848 hat die Bundesversammlung den Bundesrat gewählt, und wir können mit Genugthuung, mit einem gewissen Stolz auf die Entwicklung des Bundes in dieser Periode zurückblicken. Sicher ist diese Entwicklung nicht etwa das ausschliessliche Verdienst des Bundesrates oder einzelner Mitglieder desselben, so wenig als dasjenige der Bundesversammlung, und wenn man vielleicht hie und da sagen kann: «Patria dei providentia et confusione hominum regitur», so wird niemand mit Recht behaupten können, dass unsere oberste Landesbehörde jeweiligen nicht richtig ihres Amtes gewaltet habe. Oder glaubt man vielleicht, die Qualität verbessern zu können, das Volk werde fähigere, patriotischere, der öffentlichen Sache sich mehr hingebende Männer wählen? Gewiss werden auch aus der Volkswahl zu dem hohen Amt geeignete Männer hervorgehen. Aber sind etwa die von der Bundesversammlung Gewählten ungeeignete Personen oder kann man ihnen wegen ihrer Befähigung, ihrem Patriotismus, ihrer Charaktereigenschaften irgend einen begründeten Vorwurf machen? Ich glaube nicht. Ja, sagt man, das ist schon recht, aber der Fehler liegt nicht bei den Bundesräten, sondern bei der Bundesversammlung; da herrscht ein Cliquenwesen, eine ausschliessliche Partei herrschaft. Zugegeben, dass nicht alles vollkommen ist und manches besser anders wäre. Aber so schrecklich ist die Sache bei näherem Zusehen nicht. Es liegt ja in der Natur der Sache, dass die politische Richtung, welche in den Räten die Mehrheit hat, auch im Bundesrate die Mehrheit für sich besitzt; eine andere Zusammensetzung, ein latenter Konflikt zwischen den gesetzgebenden Räten und der obersten vollziehenden Behörde wäre auch nicht

im Interesse der Sache, und es scheint mir, ein solcher latenter Konflikt wäre noch eher zu befürchten bei der Volkswahl des Bundesrates. Und wenn man die Wahl des Bundesrates seit 1848 durchgeht — ich habe in dieser Richtung einen Auszug aus den Wahlprotokollen der Bundesversammlung anfertigen lassen, der interessante Daten enthält — so wird man sehen, dass, abgesehen von wenigen, seltenen Ausnahmen, die sämtlichen Bundesräte — es sind deren bis jetzt 40 — von dem Zutrauen der grossen Mehrheit der Bundesversammlung getragen wurden, und dass von einer einseitigen Parteiwahl nicht die Rede sein kann; auch wenn eine Wahl vielleicht im Anfange bestritten war, so wurden die betreffenden Bundesräte bei ihrer Wiederwahl glänzend bestätigt, ohne irgendwelche ernstliche Opposition. Richtig ist, dass die katholisch-konservative Partei während längerer Zeit keinen Sitz im Bundesrate erlangen konnte; ihr Wunsch ist nun aber zu allgemeiner Befriedigung erfüllt. Es ist auch richtig, dass das Centrum eine Vertretung im Bundesrate anstrebt; aber vergessen wir nicht, dass es eine Zeit gab, in welcher das Centrum die Mehrheit im Bundesrate hatte. Die Zeiten ändern sich, und es scheint mir auch, die Kluft zwischen den jetzt herrschenden Parteien und dem Centrum sei nicht so gross, dass sie nicht überbrückt werden könnte. Ob die socialdemokratische Partei eine Vertretung zur Zeit verlangt, weiss ich nicht; ihr gehört ja bekanntlich die Zukunft, und es wird ihr deshalb eine Vertretung nicht fehlen. Es ist auch möglich, dass es solche giebt, die gern gewählt wären und für sich überzeugt sind, die Gunst des Volkes zu gewinnen. Aber das kann doch alles keinen Grund bilden, um von der bisherigen Wahlart, die sich im grossen und ganzen gut bewährt hat, abzugehen, um so weniger, als im übrigen an den konstitutionellen Verhältnissen, die gegenwärtig zwischen Bundesversammlung und Bundesrat bestehen, nichts geändert werden soll. Da soll alles beim alten bleiben.

Es handelt sich in That und Wahrheit um nichts anderes, als um die formelle Angelegenheit des Wahlmodus. Etwas anderes wäre es, wenn die Reorganisation der obersten Vollziehungsbehörde der Eidgenossenschaft in Frage käme. Es ist nämlich nicht zu leugnen, dass sich das Bedürfnis einer Reorganisation des Bundesrates immer mehr geltend macht und dass es an der Zeit sein dürfte, ernstlich darüber nachzudenken, in welcher Weise dies geschehen soll. Die jetzige Organisation war für einfachere Verhältnisse geschaffen. Seit der Verfassung von 1874 und den nachherigen Partialrevisionen und den in Ausführung der Revision erlassenen Gesetzen ist der Geschäftskreis des Bundesrates ausserordentlich gewachsen, und er wächst noch fortwährend. Die Geschäftslast der einzelnen Departementsvorsteher ist eine so grosse, dass es für den Bundesrat als Gesamtheit kaum möglich sein dürfte, alle zu seiner Entscheidung gelangenden Vorlagen eingehend zu prüfen und daneben auch den Fragen der äusseren und inneren Politik des Landes die gewünschte Aufmerksamkeit schenken zu können. Hier kann aber weder die Volkswahl des Bundesrates, noch die Vermehrung desselben helfen, sondern es wird eine totale Aenderung der Organisation und der Behörden der Bundesverwaltung nötig wer-

den. Und da schwebt mir allerdings ein Gedanke vor, der nicht neu ist, sondern schon früher ausgesprochen wurde, nämlich der: die Regierung und die Verwaltung des Landes zu trennen, Reduktion der Mitglieder der obersten Vollziehungsgewalt auf einen Präsidenten, wenn Sie wollen, oder aber noch besser für unsere Verhältnisse auf 3 oder 5 Mitglieder. Das wäre das Direktorium, die Regierung des Landes. Dieser Behörde würde die Ueberwachung der Verwaltung zukommen, sie hätte sich nicht mit den Details der Verwaltung zu befassen, sondern mit den grossen Fragen der inneren und äusseren Politik des Landes. Für diese Behörde wäre dann vielleicht die Volkswahl angezeigt, wenigstens wäre mir das sympathisch. Die eigentliche Verwaltung würde dann verantwortlichen Ministern oder Direktoren oder wie man das nennen will, übertragen. Diese Aenderung in der Exekutive würde natürlich auch eine Aenderung in den gesetzgebenden Räten bedingen. Die Kompetenzausscheidung zwischen der Exekutive und den gesetzgebenden Räten müsste anders geregelt werden. So kann man den latenten Konflikt, von dem ich früher gesprochen habe, vermeiden. Eine solche Reorganisation kann natürlich nicht auf dem Wege der Gesetzgebung durchgeführt werden, wie es im Initiativbegehren vorgesehen ist, sondern sie hätte durchaus konstitutionellen Charakter. Sie kann auch nicht über das Knie abgebrochen und kurzer Hand bei der Beratung dieses Volksbegehrens erledigt werden, sondern da bedarf es einer ernsthaften Prüfung.

Ich möchte daher diese Frage nicht behandeln, sondern wir haben lediglich darüber zu beschliessen, ob wir dem Volksbegehren zustimmen wollen oder nicht. Nach dem Gesagten beantrage ich Ihnen namens der Mehrheit der Kommission, dem Nationalrate zuzustimmen, d. h. dem Volke die Verwerfung der Initiative vorzuschlagen.

Ritschard: Ich habe in der Kommission den Antrag gestellt, auch diesem Initiativbegehren zuzustimmen. Ich bin schon seit langem ein Anhänger der Volkswahl und habe das bei verschiedenen Anlässen auch bekundet. Ich habe nun keine Gründe gehört, die mich eines andern belehren könnten.

Das Initiativbegehren enthält einige Punkte, denen ich nicht gerade sympathisch gegenüberstehe. Die Teilung in die romanische und deutsche Schweiz hat mir absolut nicht gefallen; man hätte diese Teilung füglich unterlassen können und jedenfalls beim Schweizervolk so viel Gerechtigkeitssinn und politischen Sinn gefunden, dass es der romanischen Schweiz auch ohne Verfassungsbestimmung gegeben hätte, was ihr zukommt. Aber Herr Scherb selbst hat gesagt, dieser Punkt sei von untergeordneter Bedeutung, und ich habe somit keine Veranlassung, deshalb gegen das Initiativbegehren aufzutreten.

Was die Vermehrung der Mitgliederzahl auf 9 betrifft, so will ich auf die Projekte, die nicht für heute, sondern für die Zukunft zu diskutieren sind, nicht eingehen. Vieles mag ja logisch durchaus richtig sein, was über die Reduktion der Mitglieder gesagt worden ist, über die Zuteilung von

mehr allgemeinen Aufgaben an die Exekutive, währenddem die eigentliche Administration von Direktoren besorgt würde. Das mag alles seinen Wert haben, aber ich bezweifle, ob das Volk daran eine grosse Freude haben und dazu stimmen würde.

Für die Erhöhung der Mitgliederzahl auf 9 lässt sich immerhin das grosse Anwachsen der Geschäftslast des Bundesrates anführen. Dieses Wachstum dauert immer fort, und stets werden neue Zweige der eidgenössischen Verwaltung einverteilt. Denn im grossen und ganzen geht ja alles nach der Eidgenossenschaft hin und nicht nach den Kantonen. Eine Veranlassung, aus dieser Vermehrung einen Grund für die Verwerfung abzuleiten, besteht somit nicht.

Was nun die Gründe, die gegen das Begehren vorgebracht werden, anbetrifft, so kann man auch hier sagen: Multa, sed non multum, vielerlei, aber nicht gar viel. Ich erinnere mich hierbei daran, dass mir einmal, in jüngeren Jahren, ein Student der Theologie gesagt hat: Denke, jetzt hat man 20 Gründe für die Existenz Gottes gefunden. Ich antwortete ihm: Das sind wohl der Gründe zu viel, und dein Geschäft ist nicht in dem Masse besser geworden, als du viele Gründe zur Verfügung hast. Und so steht es auch mit den Gründen gegen die Volkswahl. Es kommt mir so vor, als ob diejenigen, welche sie vorbringen, selbst das Gefühl hätten, der und jener Grund genüge nicht und man müsse noch einige hinzufügen. Ich habe nicht so viel Gründe für die Volkswahl, sondern nur einige grössere Gesichtspunkte ins Feld zu führen.

Die politische Entwicklung im Bund und in den Kantonen geht dahin, dass die Aeusserung des öffentlichen Lebens, soweit immer möglich, zum Inhaber dieses Willens selbst wieder zurückstrebt. Das geht wie ein roter Faden durch die ganze Entwicklung hindurch, seit Jahrzehnten und Jahrzehnten. Man versucht, soweit möglich, wieder zu dem Urquell zurück zu gelangen und demjenigen, bei welchem der politische Wille vorhanden ist, auch die Aeusserung des Willens zuzuteilen.

Nur wenige Belege für diesen Entwicklungsgang. Früher hatte man noch den Censur. Der Wille bei den Volkswahlen war nur dem zugeschrieben, der ein gewisses Vermögen oder Einkommen hatte. Die andern waren gewissermassen bevormundet. Das fiel mit der Zeit als unhaltbar und einer Republik unwürdig weg. Wir hatten ferner in verschiedenen Kantonen das System der Wahlmänner; auch dieses wurde aufgegeben. Dieses Zwischenglied wurde weggenommen, damit man sich dem eigentlichen, ursprünglichen Willen wieder etwas mehr nähere. Wir hatten auch in einigen Kantonen das Ergänzungsrecht des Grossen Rates, wonach eine gewisse Zahl der Mitglieder der Regierung vom Volke gewählt wurde, der Rest durch den Grossen Rat. Es sollte das gewissermassen eine Remedur gegen Volksdummheiten sein. Es kam auch damals unter dem Majorz, nicht unter dem Proporz — ich sage das Herrn Munzinger — vor, dass hervorragende Männer nicht gewählt wurden, und durch jene Ergänzungs-wahl sollte der unkorrekte und tadelnswerte Volkswille korrigiert werden. Aber auch dieses Ergänzungsrecht fiel allmählig dahin, weil man diese Bevormundung nicht weiterhin wollte, weil man sich sagte, das Volk treffe im grossen und ganzen die

richtigen Wahlen, und wenn es diese einmal nicht treffe, so habe es den Schaden selbst zu tragen. Im weitern ist anzuführen, dass in einer grossen Zahl von Kantonen, auch in grösseren Kantonen, die Regierung durch das Volk selbst gewählt wird. Man hat sich anfänglich dagegen aufgelehnt, aber schliesslich ist diese Wahlart fast überall siegreich durchgedrungen.

Aber auch nach andern Richtungen kann man diese Entwicklung verfolgen. Da ist vor allem als hervorragendes Beispiel anzuführen, dass dem Volke auch in materiellen Fragen, nicht nur in Wahl- und Personenfragen, der Entscheid übertragen worden ist. Ich nenne das Referendum, die Initiative, das Veto u. dergl. mehr. Es hat sich da eine doppelte Wandlung vollzogen. Einerseits hat man dem Volke Wahlen und Abstimmungen über Gesetze übertragen, und auf der andern Seite hat man die Autonomie der Gemeinden ausgedehnt und gestärkt. Vieles, was früher beim Staat war, hat man den Gemeinden als Recht aushingegen, so das Recht, die Lehrer, den Pfarrer selbst zu wählen u. a. m. Auch in materiellen Dingen, in Schulsachen u. s. w. sind die Kompetenzen erweitert worden. Unsere Entwicklung hat also ganz deutlich und markant den Gang genommen, dass man die Aeusserung des Willens wiederum dem zuschreibe, bei dem der Wille ursprünglich vorhanden war.

Die Volkswahl des Bundesrates ist nichts anderes, als ein Glied in der Kette dieser Entwicklung. Und das wird viel zu wenig in Betracht gezogen. Man argumentiert da mit grösseren und kleineren Gründen, die sich alle ganz gut hören lassen und gegen deren Logik und Verständigkeit nicht viel einzuwenden ist. Aber nicht das ist in derartigen Fragen entscheidend, sondern man muss die Richtung ins Auge fassen, welche derartige Entwicklungen nehmen, und in dieser Beziehung habe ich Ihnen kurz auseinandergesetzt, in welcher Weise sich diese Entwicklung macht. Die Volkswahl ist aber nur eine neue Phase in diesem Entwicklungsgang.

Ich will hier gerade noch einige Einwendungen, ich möchte fast sagen, Schlagwörter, berühren, die gegen die Volkswahl angeführt worden sind. Man hat gesagt: Das ist Formalpolitik; treibt doch um Gottes willen nicht Formalpolitik, gebt nicht Steine statt Brot, das Volk will Brot, wir haben wirtschaftliche Fragen genug zu lösen, lasst uns in Ruhe mit dieser Formalpolitik.

Es ist eine eigene Sache um diese Formalpolitik, und ich bestreite, dass das Formalpolitik sei, wenn es sich darum handelt, festzustellen, wie auf die zuverlässigste Weise in einer Republik der Wille des Volkes zum Ausdruck gelangen kann. Das ist nicht mehr Formalpolitik, sondern eigentlich materielle Politik. Es ist doch gut, dass wir schon eine Republik sind. Wenn es sich heute nicht darum handeln würde, die Volkswahl einzuführen, sondern etwa die Monarchie in eine Republik umzuwandeln, so würde man, davon bin ich überzeugt, etwa die gleichen Redensarten hören. Man würde auch sagen: das ist Formalpolitik; eine zuverlässige Monarchie ist auch eine Staatsform, bei der man existieren kann; man ist dabei schon so und so lange glücklich gewesen, wir haben vortreffliche Herrscher, vortreffliche Minister gehabt, wir haben eine vor-

treffliche Gesetzgebung, wir haben Dinge, welche benachbarte Republiken nicht haben, also lassen wir das bei Seite, wir haben andere Fragen genug zu lösen. Solche und andere Schlagwörter würde man auch hören müssen, Schlagwörter, denen aber ein allzu grosser Wert nicht beigelegt werden kann. Diese gleiche Sprache hat man jeweilen hören müssen, als es sich um den skizzierten Entwicklungsgang handelte, von den Wahlmännern zu den eigentlichen Repräsentanten, von der ausschliesslichen Repräsentantenherrschaft zur Volksherrschaft, in Bezug auf die Aufstellung von Gesetzen und die Abstimmungen. Allein man hat damals bei diesen Entwicklungsphasen dieser Sprache kein Gehör geschenkt, und ich wünsche nur, dass man dieser gleichen Sprache, die wir aus der Geschichte kennen, auch am heutigen Tag das Gehör nicht schenke.

Es wird uns namentlich gesagt, ein Bedürfnis, eine andere Wahlart einzuführen, sei nicht vorhanden. Wir haben im grossen und ganzen immer vortreffliche Wahlen getroffen. Die so gewählte Behörde habe sich während 50 Jahren nach innen und aussen bewährt. Das ist durchaus richtig und ich stelle es nicht in Abrede. Ich bin mit den Wortführern der Mehrheit der Kommission einverstanden, dass wir gerade jetzt vortreffliche Männer und Administratoren an der Spitze der Verwaltung haben. Aber dort liegt die Frage durchaus nicht. Das ändert an der grundsätzlichen Frage nichts. Nicht das steht im Vordergrund, ob dasjenige, was wir bis jetzt gehabt haben, gut sei oder ob es hätte besser sein können, sondern für mich steht die Entwicklung im Vordergrund, wie sie sich bisher in dieser Angelegenheit gemacht hat und wie sie sich folgerichtig für die Zukunft machen muss. Seien wir glücklich, dass wir diese organische Weiterentwicklung unserer Institutionen in einem friedlichen Moment, gewissermassen ohne Kämpfe, vornehmen können.

Sie werden alle mit mir einverstanden sein, dass der dauernde politische Schwerpunkt nicht sowohl bei den Parlamenten, sondern vielmehr bei den Regierungen zu finden ist. Deshalb ist es um so notwendiger, dass das Volk selbst diejenigen bezeichnet, die in dieser wichtigen Stellung sich befinden und dass es in direkter Weise, und nicht durch das Organ von Repräsentanten, seinen Willen kundgebe.

Es ist im weitern darauf hinzuweisen, dass die ganze gesetzgeberische Vorbereitungsarbeit bei den Regierungen, bei uns beim Bundesrate, liegt. Diese Vorbereitungsstadien sind von der höchsten Wichtigkeit. Der Gang einer Gesetzgebung hängt zum grossen Teil davon ab, wie er begonnen wird. Weil dem so ist und weil das Volk schliesslich selbst über die Gesetze abzustimmen hat, so ist es nach meiner Ansicht richtig, wenn das Volk selbst diejenigen bezeichnet, die an der gesetzgeberischen Arbeit einen so wichtigen Anteil haben.

Beinahe als die wichtigste Aufgabe kommt dem Bundesrate die Ausführung der Gesetze und die gesamte Administration zu. Bisher konnte sich das Volk in Administrationssachen nicht äussern und keinen direkten massgebenden Einfluss ausüben. Aber es hat ein Hauptinteresse daran, zu wissen und zu bestimmen, wie die Gesetze ausgeführt werden sollen. Ein gutes Gesetz kann in der Ausfüh-

rung verpfuscht werden, und einem schlechten Gesetz kann man durch eine gute Ausführung unter Umständen noch mehr abgewinnen, als man ursprünglich glaubte. Durch die Wahl des Bundesrates wird das Volk in eine direkte Beziehung zu der Administration und zu der Ausführung der Gesetze gebracht.

Im weitem ist auch nicht ausser acht zu lassen, dass der Bundesrat an der Spitze eines grossen Beamtenheeres steht. Dieses Beamtenheer wird durch die Beamten der Bundesbahnen noch vermehrt werden. Und da die Centralisation naturgemäss immer mehr um sich greift und die Bundesgewalt verstärkt, so liegt auf der Hand, dass das Beamtenheer allmählig immer grösser wird. Sie wissen, dass unser Volk gern einen gewissen direkten Einfluss auf dieses Beamtenheer hätte, und dem Volk ist durch die direkte Wahl des Bundesrates eine gewisse Garantie gegenüber der Bureaukratie und dem Beamtenheer zu gönnen.

Man sagt, das Volk sei nicht fähig, die richtigen Männer zu wählen. Der Kreis sei zu gross, und es werden oft Wahlen getroffen werden, die man eher nicht wünschen würde. Ich glaube, die Einwendungen dieser Natur sind durchaus übertrieben. Ich wiederhole hier, was ich bei anderem Anlasse gesagt habe. Wenn man das Volk für fähig erklärt hat, über die wichtigsten Gesetzesmaterien sein Urteil abzugeben, so sollte nach meinem Dafürhalten das Volk auch fähig sein, 7 oder 9 politische Vertrauensmänner zu wählen. Ich füge noch bei, dass dem Volk gerade in Wahlfragen eine besondere Befähigung zukommt, weil es das Bedürfnis hat, seine Ansichten und Meinungen durch die Bezeichnung von Personen zum Ausdruck zu bringen. Schon als es sich um die Verfassungsrevision von 1872 handelte, hat der damalige Herr Bundesrat Welti darauf hingewiesen, wie das Volk sehr geeignet sei, richtige Wahlen zu treffen, dagegen viel weniger geeignet, ein Urteil über Dinge, die ihm ferner liegen und die man ihm in einer wenn auch noch so gut und sorgfältig geführten Referendumscampagne doch nicht beibringen könne, abzugeben. Ich glaube auf dieses, ich möchte sagen psychologische Moment noch mit einigen Worten hinweisen und dasselbe noch etwas näher begründen zu sollen.

Das Volk hat ein Bedürfnis, die Sachen zu personifizieren, Meinungen, Vorgänge, begriffliche Dinge in Personen darzustellen und ihnen so gewissermassen Fleisch und Blut zu geben. Dieses Bedürfnis des Volkes konstatieren wir schon auf dem religiösen Gebiet. Das Volk drückt das Gute durch eine persönliche Macht, die das Gute darstellen soll, und das Böse ebenfalls durch eine Person, die das Böse darstellen soll, aus. Wenn Sie sich in der mythologischen Zeit umsehen, so begegnen Sie da wiederum der Erscheinung, dass es ein Bedürfnis der Volksseele ist, nicht mit Begriffen, sondern mit Personen, die gewissermassen diese Begriffe verkörpern, zu operieren. Darum füllte sich die griechische Welt mit Göttern aller Art. Auch in andern geschichtlichen Vorhängen können Sie die gleiche Wahrnehmung machen. Die grosse geschichtliche Thatsache der Befreiung der Waldstätte hat sich das Volk nicht nur in geschichtlichen Erzählungen, sondern in einer Person, die gewisser-

massen die Personifikation aller dieser Vorgänge ist, dargestellt. Nach dem Gesagten gehe ich auf das politische Gebiet über. Da treffen Sie auch wieder das Bedürfnis des Volkes, nicht sowohl mit Begriffen zu operieren, nicht sowohl an den einzelnen Abstimmungsgegenständen Freude zu haben und bei diesem Anlass seine politische Meinung abzugeben, sondern vor allem aus seinen politischen Willen, seine politische Gesinnung, seine politischen Wünsche in einer Person, in jemandem von eigenem Fleisch und Blut niederzulegen. Da fängt dann das persönliche Zutrauen an. So wird oft eine Person zum Vertrauensmann für Sachen und Handlungen gemacht, die man, wenn man sie selbst vorzunehmen hätte, vielleicht gar nicht einmal in gleicher Weise vornehmen würde. Deshalb sage ich, wie schon Herr Welti gesagt hat, dass das Volk einen besondern Beruf für Wahlen hat. Es hat nicht sowohl einen Beruf für sachliche Dinge, als für Personen, allerdings in der Weise, dass es in die Personen seine Wünsche und Forderungen hineinlegt. Wenn das Volk berufen sein wird, die Männer zu wählen, von denen es weiss, dass sie die politischen Geschicke des Landes in der Hand haben, dass sie die Administration überwachen und die Gesetze vorbereiten, so wird es von selbst bei diesen Wahlen von gewissen kleinlichen Gesichtspunkten abgeführt und sich der grossen Aufgabe, die es da zu lösen hat, bewusst werden, und es wird mit viel grösserer Freude an den Abstimmungstag kommen, an welchem es die Personen seines Zutrauens bezeichnet, als es etwa an die Urnen geht, um über dieses oder jenes Gesetz abzustimmen. Ich glaube darum, man könne sich füglich über alle diese kleinlichen Gründe und über die fast kleinlichen Betrachtungen, die man über das Volk macht, hinwegsetzen und sicher sein, dass das Volk seine Wahlen zum Wohle des Landes treffen und sich im grossen und ganzen von grossen Gesichtspunkten leiten lassen wird.

Von der gegenwärtigen Bundesexekutive kann man sagen, dass sie aus vortrefflichen Männern besteht. Man wird nun hervorheben, dass wir diese gewählt haben und dass nun eine Wahlart eingeführt werden soll, wonach diese Männer vielleicht nicht gewählt worden wären, wenn dieselbe damals schon bestanden hätte. Dem gegenüber mache ich darauf aufmerksam, dass sehr wahrscheinlich die Mehrzahl dieser Männer auch durch das Volk gewählt worden wäre, und wenn dieser oder jener nicht gewählt worden wäre, so liegt deshalb kein Grund vor, etwa zu sagen, dass an Stelle der zufällig nicht Gewählten solche Männer gewählt worden wären, die dieses Amt nicht hätten versehen können. Wir müssen doch zu dem Bestand von bedeutenden Männern im Schweizervolk noch das Zutrauen haben, dass wir schliesslich nicht nur gerade die sieben haben, sondern auch noch andere zur Verfügung stehen, die die Geschäfte des Landes unter Umständen auch gut besorgt haben würden. Wenn ich diese Reflexion mache, so bin ich selbstverständlich weit davon entfernt, etwas gegen den einen oder andern dieser sieben Herren anzubringen. Es ist das nur eine grundsätzliche Auffassung der Situation, ohne alle persönliche Spitze.

Ich füge noch etwas bei das wiederum für das Volk spricht. Seit 50 Jahren wählen die Räte die

Bundesexekutive. Diese Bundesexekutive war je-
weilen sehr gut bestellt. Der Wahlkörper, der so
gut operiert hat, wird aber auch vom Volke gewählt.
Wenn das Volk den Wahlkörper für den Bundesrat
während 50 Jahren so gut und sicher hat wählen
können, so beweist es damit am besten, dass es
nun an der Zeit ist, es selbst zu diesem Wahlkörper
zu machen, und dass die Zeit vorbei ist, wo der
Volkswille für die Bundesratswahl gewissermassen
einen Reinigungsprozess durch die Räte hindurch
machen und die Wahl des Bundesrates durch diese
Räte vorgenommen werden muss.

Ich halte dafür, es sei an der Zeit, dass wir
auch in dieser Richtung zum Volk zurückkehren,
dem Volke geben, was ihm gehört und das es so
gut zum Nutzen und Frommen des Landes hand-
haben wird, als wir.

Ich empfehle Ihnen den Antrag, der Initiative
betreffend die Wahl des Bundesrates durch das
Volk zuzustimmen.

Winiger: Ich möchte mit ganz wenigen Worten
meine Haltung bei der Schlussabstimmung über
das vorliegende Volksbegehren motivieren. Ich
nehme an, dass auch diese Abstimmung unter
Namensaufruf stattfinden werde.

Nach meiner Ansicht ist die Volkswahl des Bun-
desrates lediglich eine Frage der Zeit. Sie wird
kommen müssen, vorausgesetzt, dass wie bisher
die Centralisation des politischen Lebens in der
Schweiz und damit auch die Ansammlung weiterer
Macht in der Hand der Centralgewalt des Bundes
weitere Fortschritte machen wird. Vor 100 Jahren
hat man in Frankreich die Konsularverfassung auf-
gestellt, und damals galt als leitender Grundsatz,
dass die Macht von oben und das Vertrauen von
unten kommen müsse. Ich glaube, so wird es auch
bei uns gehen. Wenn mehr und mehr die Macht
von oben kommt, so wird sich auch mehr und mehr
das Verlangen geltend machen, dass das Vertrauen
von unten kommen muss, d. h. dass die Träger
der starken Centralgewalt direkt vom Volk gewählt
werden müssen. Das ist allerdings nicht mein Ideal
und mit wenig Ausnahmen auch nicht das Ideal der
Partei, der ich angehöre. Wir sind nicht der Mei-
nung, dass eine möglichst grosse Gewalt in der
Hand der centralen Bundesexekutive vereinigt wer-
den müsse. Ich denke, es wird davon herkommen,
dass die Partei, der ich angehöre, obschon sie seit
1848 bis 1891, also während vollen 43 Jahren, von
jeder Vertretung im Bundesrat vollständig ausge-
schlossen war, dennoch niemals ernstlich einen An-
lauf machte, um die Wahlart des Bundesrates in
dem nun vorgeschlagenen Sinne zu ändern, und ich
denke auch, dass die meisten meiner politischen
Freunde, die im Nationalrate für das Begehren ge-
stimmt haben und vielleicht auch hier dafür stim-
men werden, es mehr mit Rücksicht darauf gethan
haben, dass nun, von anderer Seite veranlasst, ein
Initiativbegehren in diesem Sinne vorliegt.

Ich könnte von dem gleichen Gesichtspunkte
aus nicht für den Antrag der Kommissionsmehrheit
stimmen, dass man dem Volke empfehle, das Ini-
tiativbegehren abzulehnen und namentlich nicht,

wenn man dabei von Motiven ausgeht, wie sie
heute auch gehört worden sind, dass man sagt, das
Volk sei intellektuell und in anderer Hinsicht nicht
richtig qualifiziert, um mit Anstand eine Bundes-
ratswahl vorzunehmen. Ich glaube, das gehe nicht
wohl an. Es geht nicht wohl an, dass die Räte
sagen: Das wichtige Recht der Wahl des Bundes-
rates haben wir bis jetzt ausgeübt; wir ziehen vor,
es auch in Zukunft auszuüben; für das Volk passt
das nicht.

Ich könnte zu einem solchen Antrag nicht stim-
men. Weitaus das Richtigste scheint mir in diesem
Fall zu sein, wenn das Initiativbegehren einfach,
wie es gestellt ist, an das Volk geleitet würde. Ich
würde gerne einen solchen Antrag stellen, allein
ich sage mir, dass, wie nun einmal die Verfassungs-
artikel über die Initiative lauten, es nicht wohl
angeht. Die Räte werden so oder anders eine Er-
klärung abgeben müssen. Allein ich denke, dies
werde für die Stellungnahme des Einzelnen nicht
bindend sein. Man wird dem Einzelnen keinen
Zwang anthun können, sich so oder anders zu ent-
scheiden.

Ich habe bereits angedeutet, wie ich von der Wah-
lung des Bundesrates durch das Volk denke. Ich möchte
dieser Neuerung nicht rufen, ihr aber auch nicht
wehren, sofern sich zeigen sollte, dass im Volke
wirklich der Wunsch und das Begehren vorhanden
ist, dieses Recht selbst auszuüben. Darüber wird
die bevorstehende Abstimmungsbewegung Klarheit
schaffen.

Von diesen Erwägungen geleitet, werde ich mich
bei der Schlussabstimmung über das Volksbegehren
betreffend die Volkswahl des Bundesrates der Stimm-
abgabe enthalten.

Präsident: Wird das Wort weiter verlangt? —
Wenn nicht, so ist die Diskussion geschlossen und
wir stimmen ab. Ich nehme an, dass auch diese
Abstimmung unter Namensaufruf zu erfolgen habe.
Oder wird ein anderer Antrag gestellt? — Es ist
dies nicht der Fall.

Abstimmung. — *Votation.*

Für den Antrag der Kommissionsmehrheit, mit
Nein, stimmen die HH.:

(Ont voté non, c'est-à-dire accepté la proposi-
tion de la majorité de la commission, MM.:)

Ammann, v. Arx, Battaglini, Berthoud, Bigler,
Calonder, Dähler, Geel, Hildebrand, Hoffmann, Hohl,
Isler, Kellersberger, Lachenal, Lusser, Meyer, Mu-
heim, Müller, Munzinger, Robert, Scherb, Scherrer,
Simen, Stössel, Stutz, Thélin, Usteri, Zweifel (28).

Für den Antrag der Kommissionsminderheit, mit
Ja, stimmen die HH.:

(Ont voté oui, c'est-à-dire accepté la proposi-
tion de la minorité de la commission, MM.:)

Blumer, Chappaz, Peterelli, de Preux, Python,
Wirz, Wyrtsch (7).

Der Abstimmung enthalten sich die HH. Reichlin und Winiger.
(Se sont abstenus MM. Reichlin et Winiger.)

Herr Leumann, als Präsident, stimmt nicht.
(M. Leumann, comme président, ne vote pas.)

Abwesend sind die HH.:
(Sont absents MM.:)

Cardinaux, Golaz, Kumin, Richard, Ritschard Schumacher (6).

Präsident: Sie haben auch hier den Antrag der Kommissionmehrheit angenommen und somit in Bezug auf beide Teile des Initiativbegehrens dem Nationalrate zugestimmt.

Initiativbegehren. A. Proportionalwahl des Nationalrates (I. Volksbegehren)

B. Wahl des Bundesrates durch das Volk. BB vom 21. Juni 1900 (verworfen)

Initiative populaire. A. Election proportionnelle du Conseil national (Ire initiative)

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1900
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	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1900_004
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.06.1900 - 09:00
Date	
Data	
Seite	483-498
Page	
Pagina	
Ref. No	20 027 031